

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA PLANIFICATION (RÉGIONALE ?) DU TERRITOIRE :  
LE CAS DES MRC QUÉBÉCOISES

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN GÉOGRAPHIE

PAR  
JOSÉE LÉVESQUE

NOVEMBRE 2012

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

Pour Florence

## REMERCIEMENTS

Ce mémoire doit d'abord et avant tout à la collaboration des 27 personnes interrogées qui ont généreusement accordé de leur temps à ce projet de recherche. Je tiens à remercier personnellement chacune d'entre elles pour leur implication lors des entrevues.

Je remercie également ma directrice de recherche, Catherine Trudelle, pour le soutien et l'encadrement apportés tout au long de ce projet ainsi que pour le temps qu'elle y a investi.



## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS .....	III
LISTE DES TABLEAUX.....	VIII
LISTE DES FIGURES.....	IX
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....	X
RÉSUMÉ.....	XI
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
DOMAINE ET CONTEXTE DE LA RECHERCHE .....	5
1.1 Territoires, territorialité et territorialisation .....	5
1.1.1 Territoire(s) .....	6
1.1.2 Territorialité .....	7
1.1.3 Territorialisation (processus de l'action) .....	8
1.2 Le triptyque espace-société-pouvoir .....	8
1.2.1 L'approche marxiste du rapport à l'espace .....	9
1.2.2 Espace et pouvoir, ordre et désordre .....	10
1.3 La gouvernance .....	11
1.3.1 La gouvernance territoriale .....	15
1.3.2 L'aménagement du territoire en transformation .....	17
1.3.3 Les acteurs de la gouvernance.....	19
1.3.4 Les acteurs stratégiques.....	19
1.3.5 Pouvoir et leadership.....	22
1.3.6 Le pouvoir des experts .....	23

1.3.7 Le pouvoir de la bureaucratie.....	25
1.4 L'aménagement du territoire.....	27
1.4.1 Aménagement du territoire et rationalité .....	29
1.4.2 La planification du territoire au Québec .....	30
1.4.3 La Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme .....	32
1.4.4 Le schéma régional d'aménagement et de développement.....	34
1.4.5 L'organisation du territoire québécois et la décentralisation .....	38
1.4.6 Refonte de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme .....	40
1.4.7 La révision des schémas d'aménagement au Québec, état des lieux .....	42
 CHAPITRE II.....	 48
PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE.....	48
2.1 Le questionnement de recherche.....	48
2.1.1 L'objectif principal de recherche .....	48
2.1.2 Les objectifs spécifiques de recherche.....	49
2.1.3 Les hypothèses spécifiques de recherche.....	49
2.2 Le cadre conceptuel.....	51
2.2.1 Le concept de gouvernance territoriale .....	51
2.2.2 Le concept d'aménagement du territoire.....	53
2.3 Le cadre opératoire.....	55
2.3.1 Le concept d'action stratégique .....	55
2.3.2 Le concept d'intérêt régional .....	55
2.3.3 Le concept de rapport de force.....	56
 CHAPITRE III	
CADRE OPÉRATOIRE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE .....	58
3.1 Le cadre spatial de la recherche .....	58
3.2 Le cadre temporel de la recherche .....	61
3.3 Précisions méthodologiques.....	62

3.4 Opérationnalisation de la recherche .....	63
3.4.1 Opérationnalisation de l'hypothèse spécifique (1).....	63
3.4.2 Opérationnalisation de l'hypothèse spécifique (2).....	64
3.4.3 Opérationnalisation de l'hypothèse spécifique (3).....	65
3.5 Sources et modes de collecte de données.....	68
3.6 Les entrevues.....	68
3.7 Échantillonnage des répondants aux entrevues.....	70
3.8 Traitement, analyse et interprétation des données .....	70

#### CHAPITRE IV

ANALYSE ET INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS .....	71
4.1 Le schéma d'aménagement et le développement du territoire.....	71
4.1.1 Le schéma d'aménagement et l'évolution du territoire.....	74
4.1.2 Le schéma d'aménagement comme outil de développement.....	76
4.1.3 La modification du schéma et la pression du développement.....	76
4.1.4 La fiscalité municipale et le développement territorial.....	80
4.1.5 Les ressources disponibles et le schéma d'aménagement.....	81
4.1.6 Les ressources disponibles et la dynamique régionale.....	82
4.1.7 La cohésion régionale et la planification territoriale.....	85
4.1.8 La révision du schéma et la planification du territoire.....	88
4.1.9 Retour sur l'hypothèse de recherche (1) .....	90
4.2 L'adéquation entre le schéma d'aménagement et l'intérêt régional .....	92
4.2.1 Le bien-fondé des orientations gouvernementales.....	92
4.2.2 Des orientations plus spécifiques que le laisse croire leur libellé.....	93
4.2.3 Le difficile passage de la théorie à la pratique.....	93
4.2.4 L'application « mur-à-mur » des orientations gouvernementales.....	94
4.2.5 La pertinence et la cohérence des avis gouvernementaux .....	97
4.2.6 La pertinence et la cohérence des pratiques gouvernementales.....	98
4.2.7 La cohérence entre les discours et la pratique.....	101

4.2.8 L'incidence de la dynamique politique locale sur le schéma.....	102
4.2.9 Retour sur l'hypothèse de recherche (2) .....	105
4.3 L'incidence des rapports de force entre les échelons de la gouvernance.....	106
4.3.1 Un échelon de gouvernance aux pouvoirs déficients.....	106
4.3.2 La reconnaissance de l'expertise MRC : déficit de confiance et glissement vers la CRÉ .....	110
4.3.3 Les défis que pose une planification régionale à l'image des régions .....	113
4.3.4 Retour sur l'hypothèse de recherche (3) .....	113
CHAPITRE V	
CONCLUSION DE LA RECHERCHE.....	118
5.1 Du rêve autonomiste à la dérive centralisatrice .....	118
5.2 La légitimité du pouvoir discrétionnaire de l'administration publique en matière d'aménagement du territoire .....	119
5.3 L'autonomie des régions, un défi qui dépasse celui de la volonté politique.....	120
5.4 La délinquance comme réponse à l'incohérence de la gouverne.....	121
ANNEXE A .....	125
ANNEXE B.....	128
ANNEXE C.....	129
ANNEXE D .....	131
ANNEXE E.....	135
BIBLIOGRAPHIE .....	139

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
1.1 Identification des régions administratives.....	45
1.2 Délai en nombre d'années selon les étapes du processus de révision.....	46
3.1 Détail des MRC ciblées.....	61
3.2 Fonction des répondants par MRC ciblée.....	69

## LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1.1 Délais entre l'adoption d'un DOR par la MRC et l'entrée en vigueur de son SADR .....	44
1.2 Délais par région entre l'adoption d'un DOR par la MRC et l'entrée en vigueur de son SADR .....	46
3.1 Découpage administratif des MRC .....	59
3.2 Opérationnalisation de la recherche.....	67

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AARQ	Association des aménagistes régionaux du Québec
CLD	Centre local de développement
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRÉ	Conférence régionale des élus
DOR	Document sur les objets de la révision
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
MAM	Ministère des Affaires municipales
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
MTQ	Ministère des Transports du Québec
NPM	New public management
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PNR	Politique nationale de la ruralité
PSADR	Projet de schéma d'aménagement et de développement révisé
SAD	Schéma d'aménagement et de développement
SADR	Schéma d'aménagement et de développement révisé
SÉPAQ	Société des établissements de plein air du Québec
SRQ	Solidarité rurale du Québec

## RÉSUMÉ

Confrontées à la rapidité de l'évolution du territoire et aux forces du marché, les MRC du Québec ont la responsabilité d'assurer le développement harmonieux de leur territoire par le maintien d'une planification territoriale qui capitalise les forces vives de la région. Simple en théorie...mais en pratique, la production et la révision de cette planification régionale se révèle laborieuse et complexe, tant en regard de l'exercice comme tel qui tient, à certains égards, de la futurologie, qu'en regard des jeux de pouvoir qui y sont associés et par lesquels il nous est donné d'apprécier la forte dimension politique de l'aménagement du territoire.

Au Québec, près du tiers des MRC ont, à ce jour, un schéma d'aménagement en vigueur de première génération datant de plus de 20 ans. Pourquoi ? À partir de l'étude de 12 MRC du Québec, l'auteure dresse un portrait de la situation actuelle de la planification régionale au Québec et des difficultés que rencontrent les MRC dans la production de leur planification territoriale.

L'auteure démontre ainsi que les retards que présente la production de la planification régionale sont ancrés à la question des rapports de pouvoirs entre les échelons de la gouvernance territoriale ainsi qu'à celle de la décentralisation des pouvoirs de l'État. Elle met également à jour les différentes stratégies engagées par les MRC afin de poursuivre leurs objectifs de développement régional malgré la présence du schéma et des comptes à rendre qui lui sont associés. En définitive, il est question de la capacité, mais également de la volonté des MRC de produire la planification régionale tel qu'il est entendu et prescrit par le gouvernement provincial.

Mots Clés : Aménagement, Centralisation, Décentralisation, Gouvernance, MRC, Planification, Territoire.



## INTRODUCTION

La géographie met à jour le rapport que l'être humain entretient à son environnement physique et social et explore les limites de cette relation qui se déploie dans l'espace et le temps. Par son approche qui embrasse la complexité, elle s'efforce de créer les ponts entre les différents savoirs et de poser, sur le territoire, un regard holistique et intégré essentiel à sa compréhension. Le géographe se préoccupe de révéler les relations établies entre l'humanité et la nature, l'espace et la société, ainsi que le territoire et la culture, trois relations qui conditionnent l'existence de l'être humain en tant qu'espèce, mais aussi en tant qu'individu et membre de la société.

Occuper un territoire, l'investir, l'habiter, l'aménager, le développer est manifeste du lien qu'une société entretient avec l'espace qu'elle fait sien dès lors qu'il est question de territoire ou de territorialité. Le sujet d'étude concerne l'aménagement du territoire entendu comme « l'intervention volontaire sur l'organisation et le développement des espaces géographiques » (Kleinschmager, 2006a : 14). Or, intervenir volontairement sur l'espace signifie « agir » mais également « réfléchir » afin que les actions posées soient les plus favorables au développement des collectivités. La planification territoriale comme objet d'étude questionne donc la capacité de contrôler l'espace des sociétés dont le développement est en proie à une multitude de facteurs induits par la complexité du social, mais également par l'appartenance de l'être humain à la nature à laquelle il est assujetti en tant qu'espèce.

La société québécoise, à l'instar de plusieurs sociétés occidentales, est en période de changement en ce qui concerne la structuration et la distribution du pouvoir entre les acteurs, ce qui engendre de nouveaux espaces politiques. En partie tributaires du

phénomène de mondialisation<sup>1</sup>, ces changements induisent une transformation profonde des dynamiques locale et régionale de même que nationale et internationale. Cette nouvelle dynamique se confronte au cadre étatique en place, à ses structures d'administration publique ainsi qu'à sa culture organisationnelle. Il est possible de croire que nous sommes présentement en période d'ajustement où l'État est progressivement appelé à adapter ses mécanismes d'encadrement et de régulation aux changements qui ont cours dans la société. Ce constat rejoint nombre de discours sur la gouvernance territoriale faisant état de la redéfinition actuelle du rôle l'État et de l'action publique.

Questionner les pratiques actuelles d'aménagement du territoire, dont l'exercice de planification territoriale semble implicite, s'inscrit donc au sein d'une large réflexion géographique et sociopolitique au sujet de la gouvernance territoriale et de la redéfinition du rôle de l'État dans la société. Bien qu'une remise en question de l'approche rationnelle d'aménagement du territoire se soit amorcée depuis longtemps, et qu'en ce sens, plusieurs de ses fruits aient été intégrés aux pratiques politiques et d'administration publique actuelles, force est de constater que la logique des outils institutionnels d'aménagement territorial n'a été que peu questionnée. Même si la réforme actuelle de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) entamée en 2010<sup>2</sup> propose certains changements à la planification régionale, la nature de ces changements ne semble pas la résultante d'une remise en question profonde des pratiques institutionnalisées d'aménagement du territoire. La logique des outils d'urbanisme qu'elle encadre demeure, pour l'essentiel, inchangée.

---

<sup>1</sup> La mondialisation est abordée comme la résultante contemporaine d'une conjoncture complexe de facteurs ayant contribué à la création d'un espace-monde qui influence profondément la manière dont s'organisent les échanges dans les sociétés contemporaines. Une étroite relation subsiste entre la structure des échanges et l'organisation du pouvoir dans ces sociétés.

<sup>2</sup> L'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme a été déposé en date du 9 décembre 2010.

Le territoire est constamment l'objet de confrontations et de luttes de pouvoir. La planification institutionnalisée n'est pas étrangère à cette réalité. Mais quelle est l'incidence de ces luttes sur la capacité des collectivités à planifier efficacement leur territoire ? La planification est l'affirmation d'un pouvoir sur le développement du territoire. Elle incarne le désir des acteurs d'orienter l'aménagement et le développement du territoire en fonction de leurs intérêts. Le processus d'élaboration de la planification territoriale constitue, dans cette perspective, un exercice hautement politique<sup>3</sup>.

Au Québec, près du tiers des municipalités régionales de comté (MRC) et des villes ayant la responsabilité des schémas d'aménagement n'ont pas complété le premier exercice de révision de leur schéma et, par conséquent, ont des schémas en vigueur datant de plus de 20 ans. Si la capacité de la planification à viser juste est compromise par la complexité territoriale et la nature parfois insaisissable de son évolution, que doit-on penser du facteur temps, qui, en s'écoulant progressivement, est susceptible d'éloigner toujours davantage le contenu de la planification de la réalité du terrain ? Partant du principe que le développement du territoire est fortement influencé, voire tributaire, de facteurs et d'éléments difficiles à prévoir et à contrôler; considérant également la difficulté évidente des schémas d'aménagement à se synchroniser ponctuellement à la réalité territoriale par le biais du processus de révision prévu par la LAU, la situation actuelle de la planification régionale au Québec est questionable tout comme la manière dont cette dernière s'articule dans les différentes MRC.

Cette recherche peut être en mesure de contribuer au développement des connaissances sur la planification régionale et permettre de jeter un éclairage nouveau

---

<sup>3</sup> « Les termes « pouvoir » et « politique » sont étroitement liés. Quand on essaie de définir ou de distinguer des concepts qui sont sémantiquement aussi près l'un de l'autre, il arrive souvent que l'on sème la confusion plutôt que la clarté. Ainsi, la spécification de ces notions sera la suivante : le *politique* est l'aspect appliqué du pouvoir » (Hogue et al., 1988 : 76).

sur les pratiques actuelles en aménagement du territoire. L'exercice régional de planification implique plusieurs intervenants et se révèle complexe dans l'ensemble de son processus, de la production à son approbation gouvernementale. Dans un contexte où les ressources collectives sont limitées, notamment dans les milieux régionaux éloignés des grands centres, il est important que les efforts et les ressources déployés pour l'aménagement du territoire soient efficaces et opportuns au développement des collectivités.

Ce mémoire est divisé en cinq chapitres. Le premier chapitre présente l'aménagement du territoire et la planification territoriale à travers la littérature explorée et expose le contexte dans lequel s'inscrit la problématique de recherche. Le second chapitre présente la problématique de recherche et le cadre conceptuel sur lequel s'appuie l'analyse. Le troisième chapitre, pour sa part, expose le cadre opératoire de la recherche et clarifie la démarche méthodologique employée pour sa réalisation. L'analyse et l'interprétation faite des informations recueillies sont exposées au quatrième chapitre. Le chapitre V conclut le mémoire et présente des pistes de réflexion destinées à faire poindre quelques sentiers à emprunter dans la continuité des conclusions avancées.

## CHAPITRE I

### DOMAINE ET CONTEXTE DE LA RECHERCHE

Ce premier chapitre présente l'aménagement du territoire et la planification territoriale à travers la littérature explorée et expose le contexte dans lequel s'inscrit la problématique de recherche. La relation existant entre l'espace, la société et le pouvoir est mise en avant-plan, ce qui permet de situer le sujet de recherche en regard du vaste concept qu'est la gouvernance territoriale et celui des relations d'acteurs. Le contexte de recherche, pour sa part, se dégage à travers des éléments du récit de l'organisation du territoire au Québec ainsi qu'à travers un bref état des lieux au sujet de la planification régionale.

#### 1.1 Territoires, territorialité et territorialisation

Il est essentiel d'aborder le sujet de recherche à la lumière de la littérature et des recherches existantes. Notre œil s'avère résolument géographique, le regard posé se voulant au service d'une réflexion globalisante qui projette de dénicher les « ponts » entre la planification territoriale et une diversité de disciplines et de savoirs. Le point de ralliement de ces ponts est leur rattachement au territoire comme objet tout autant que notion, ainsi qu'à ses déclinaisons qu'expriment la territorialité, entendue comme le rapport que l'individu et la collectivité entretiennent avec le territoire (Di Méo, 2003), et la territorialisation, entendue comme l'action posée dans la quête de construction et de reconstruction de « ce qui environne de l'acteur social, matériellement et dans ses représentations [...] » (Di Méo 1996, cité dans Quéva et Vergnaud 2009 : 145).



### 1.1.1 Territoire(s)

Alors que certains auteurs soulèvent l'aspect relativement récent du concept « territoire » (Ozouf-Marignier, 2009), d'autres mettent en lumière, par leur apport singulier à la définition ou leur regard critique sur la polysémie du terme, que le concept de territoire n'a jamais su faire l'unanimité parmi ses penseurs (UMR PACTE, 2009; Lussault, 2003). Bien des significations ont été données au territoire. Cette variation de définitions n'est certainement pas étrangère à la pluralité de disciplines qui y réfèrent<sup>4</sup>. Sa présence est également remarquable dans la sphère institutionnelle où l'investissement aux questions d'occupation et d'aménagement du territoire par les politiques publiques a redéfini le terme comme expression, mais également comme institution (Ozouf-Marignier, 2009).

Le concept de territoire est apparu il y a plus de vingt ans dans la production scientifique de géographes (Raffestin, Roncayolo, Brunet, Frémont, Sack, Turco, etc.), de sociologues (Marié, Barel, Ganne, etc.), d'économistes (Becatti, Bagnasco, Brusco, Triliglia, etc.) et d'autres auteurs en sciences sociales (Allies, Lepetit, etc.) avant de connaître une formidable diffusion dans le domaine des sciences, mais aussi, et peut-être surtout, dans celui de l'action publique et collective (UMR PACTE, 2009 : 11).

Le territoire qualifie une portion de la surface terrestre sur laquelle vit un groupe humain et par extension une étendue de cette surface que, par divers biais, un groupe humain tend à s'approprier sous de multiples formes, notamment politiques et juridiques. Dans la structure étatique moderne, le territoire est l'un des attributs de la souveraineté, définissant les limites géographiques d'exercice du droit et du pouvoir. Le territoire fait figure de support concret à l'État qu'il revient à ce dernier de préserver contre toute intrusion étrangère et de développer en l'aménageant (Kleinschmager, 2006 : 274-275).

---

<sup>4</sup> « La sociologie, notamment urbaine, l'économie, précisément dite territoriale, l'urbanisme, l'histoire, la science politique, l'anthropologie, l'ethnologie, accordent à la réalité territoriale, sinon aux concepts de territoire, de territorialité et de territorialisation une place désormais reconnue. D'autres disciplines des sciences humaines et sociales les ont plus récemment investis comme la sociolinguistique, les sciences de la communication, la psychologie sociale, la philosophie, etc. (UMR PACTE, 2009 : 12)

La définition que donne Kleinschmager (2006) du territoire est ancrée à la relation espace – société. Elle fait état des notions de territorialité et de territorialisation en mettant en avant plan l'idée de l'appropriation d'un lieu par l'être humain lié à une forme d'exercice de pouvoir, ainsi que celle d'une « intervention volontaire » sur son développement par le biais de l'aménagement comme forme d'expression de ce pouvoir. Dans cette perspective, l'acteur et son processus d'action sont singulièrement implicites à la notion de territoire. L'analyse du territoire, à cet égard, est appelée à prendre en compte une réalité multidimensionnelle entre autres complexe par de multiples processus. « À travers des mécanismes d'identification, d'appropriation, de délimitation, de contrôle politique ou socio-économique, l'action collective structure l'espace à différentes échelles et fait naître du « territoire » (UMR CNRS 5600, 2012).

### 1.1.2 Territorialité

La notion de territorialité correspond à une « relation au territoire, l'existence d'une dimension territoriale dans une réalité sociale » (Di Méo, 2003, cité dans Quéva et Vergnaud 2009 : 145). Cette relation au territoire des individus et de la collectivité est empreinte de subjectivité (Ferrier, 2003, cité dans Quéva et Vergnaud, 2009), modulant en fonction de l'expérience et des motivations. Elle est indissociable du concept de territoire, considérant l'appropriation du territoire par les acteurs être le « certificat de naissance » (Pecqueur, 2009 : 205) de ce dernier. Bref, le territoire existe parce que l'humain l'investit et qu'il devient, par le fait même, « espace vécu » : vocable référant aux travaux du géographe Armand Frémont (1976) et manifeste de « l'humanité » du territoire selon lequel, l'humain ne vivrait et n'agirait pas dans le monde tel qu'il est, mais plutôt dans le monde tel qu'il le voit, le perçoit et se le représente (Staszak, 2003). Dans cette perspective, les acteurs territoriaux :

[...] ne se résument pas à ceux qui mènent les politiques publiques, ni même à la seule catégorie d'action collective. [...] Il faut y ajouter les individus, les sujets, dont les stratégies territoriales non concertées finissent

pourtant, en s'additionnant, par avoir des effets territoriaux bien tangibles (UMR CNRS 5600, 2012).

### 1.1.3 Territorialisation (processus de l'action)

La territorialisation a été définie précédemment comme le processus d'actions posées dans la quête de construction et de reconstruction de « ce qui environne l'acteur social, matériellement et dans ses représentations [...] » (Di Méo, 1996, cité dans Quéva et Vergnaud 2009 :145). La notion de territorialisation est donc implicitement liée à la notion d'acteurs qui, elle-même, interpelle celle d'action. En effet, si l'acteur, dans son sens générique, désigne un interprète qui se produit sur les planches ou à l'écran, il peut également désigner celui qui pose une action. Cette signification du terme acteur a été progressivement imposée dans l'univers des sciences sociales par les analyses des sociologues de l'action et des organisations (Kleinschmager, 2006 : 2). Le processus d'action des acteurs, à l'image du social, s'avère particulièrement complexe et l'analyse de l'action territoriale doit prendre en compte cette complexité. En l'occurrence, elle ne peut se réduire à l'analyse de son seul contenu objectif, mais mérite d'être examinée comme un système d'images, de rêves, d'intention, d'effets, de normes, de moyens, de résultats » (UMR CNRS 5600, 2012).

### 1.2 Le triptyque espace-société-pouvoir

Au sens générique, « occuper » signifie la prise de possession d'un lieu. L'occupation du territoire ferait ainsi état d'une forme de domination exercée sur un espace. L'appropriation d'un territoire via l'exercice d'un pouvoir ou d'une forme de domination est bien ancrée à la culture de l'État et de ses institutions. Comme en fait mention la définition de territoire de Kleinschmager (2006), le territoire constitue un attribut déterminant de l'État-Nation qui spatialise l'étendue du pouvoir de ce dernier. Les raisons de dominer l'espace sont multiples et l'organisation du pouvoir qui structure et orchestre la « domination » sont à l'image du social : éminemment complexe.



### 1.2.1 L'approche marxiste du rapport à l'espace

La mise en lumière du lien entre la société et l'espace comme résultante d'un rapport de force est, entre autres, caractéristique du regard proposé par le marxisme sur la ville et le territoire. L'approche soutient que les rapports de forces entretenus par les différents acteurs sont déterminants de l'organisation de l'espace et, par extension, sont producteurs d'espace.

Puisant aux origines de la sociologie urbaine chez des penseurs tels que Durkheim et Halbwach (Plassard, 2000), l'approche marxiste est porteuse de l'idée selon laquelle, l'espace, voire le territoire et la ville, est un produit social déterminé par les rapports de forces qu'engendrent les structures de production du système capitaliste. Défendue entre autres par Henri Lefebvre qui en est l'un des précurseurs, cette approche initie l'idée selon laquelle, l'espace ne peut être compris qu'à travers les rapports sociaux (Plassard, 2000) et que, par conséquent, le territoire et la ville, dans leur nature et leurs caractéristiques, sont la conséquence spatiale des rapports de force entre les acteurs. Dans cette perspective, l'analyse de l'espace serait révélatrice du mode de fonctionnement de la société, la ville et l'organisation du territoire correspondant ainsi à son incarnation matérielle et son inscription physique.

L'espace n'est pas produit comme un kilo de sucre [...]. L'espace est un rapport social inhérent aux rapports de propriété et aux forces productives. Produit qui se consomme, il est aussi moyen de production. Il ne peut se séparer ni des forces productives, des techniques et du savoir, ni de la division du travail social qui le modèle, ni de la nature, ni de l'État et des superstructures (Lefebvre, 1974, cité dans Plassard, 2000 : 5 ).

[...] la ville projette sur le terrain une société tout entière, une totalité sociale ou une société considérée comme totalité, y compris sa culture, ses institutions, son éthique, ses valeurs, en bref ses superstructures, y compris sa base économique et les rapports sociaux qui constituent sa structure proprement dite (Lefebvre, 1970a : 147).

### 1.2.2 Espace et pouvoir, ordre et désordre

Paul Claval, dans son ouvrage *Espace et pouvoir* (1978), rend bien compte de l'incidence de l'espace dans les rapports de forces qui caractérisent la société : « Les sociétés sont modelées par la portée des relations dissymétriques » (Claval, 1978 : 8), portée dont la mesure implique, selon lui, la prise en compte du spatial. Une des conclusions particulièrement intéressantes de sa réflexion sur le sujet rappelle la nécessité d'un ordre bornant l'exercice de la liberté et, du même coup, la garantissant. Pour Claval, l'ordre en question est incarné dans le social et, à l'instar de Lefebvre, est déterminant de l'organisation et de l'aménagement du spatial : « La grande leçon des faits de pouvoir, c'est qu'il n'y a pas, dans l'espace, de liberté sans un minimum d'organisation, mais que cette organisation est une menace pour chaque personne et restreint l'autonomie des choix [...] » (Claval, 1978 : 10).

Pour Delorme (1986 : 44), « Chaque occasion de désordre génère un besoin d'ordre [...] ». L'ordre social, dont la fonction globale est celle de la cohésion, est, selon Delorme (1986), principalement l'affaire de l'État. Elle l'est d'abord en regard de la capacité de l'État d'imposer son ordre : « L'administration centrale est la seule à posséder les pouvoirs capables d'organiser la société, de l'encadrer au moyen d'actions coercitives, si nécessaires » (Delorme, 1986 : 44), mais également en regard de ses intérêts propres de renforcement et de reproduction : « L'État et ses appareils constituent l'élément d'organisation, permettant le passage d'une situation de désordre à un ordre sécuritaire pour le régime » (Delorme, 1986 : 44).

L'essentiel des propos de Delorme (1986) défend une position que Balandier (1985) définit, entre autres, comme la reconnaissance pour l'État d'« un renforcement continu du pouvoir appuyé sur une rationalité généralisée [...] » (1985 : 10). Dans cette perspective, « L'État ne serait pas condamné à l'effacement, mais au contraire,

sa modernité même lui permettrait de tout régler techniquement, de ne rien concéder à l'imprévu et de réduire la marge laissée à l'empirique » (Balandier, 1985 : 10).

Toujours selon l'analyse qu'en fait Balandier (1985), le discours d'un renforcement de l'État moderne se confronte au discours inverse qui relate son affaiblissement, voire son effacement progressif. Sont mises en cause l'ingouvernabilité de l'État moderne qui relève de son ampleur démesurée, de même que la désillusion généralisée que suscite le politique au sujet de la légitimité de ses finalités (Balandier, 1985). Ces propos au sujet de l'État moderne ont encore une forte résonance actuelle et rejoignent les questionnements qui animent les discours contemporains sur la gouvernance de l'action publique.

### 1.3 La gouvernance

S'il existe un consensus sur la notion de gouvernance, c'est certainement en regard de son caractère polysémique. Le terme gouvernance aurait été adopté dès la fin des années 1970 et possédait, déjà à ce moment, trois principales significations : (1) faire état de l'« ingouvernabilité » et structurer la recherche de solutions afin d'y pallier (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975, cité dans Simoulin, 2007), (2) présenter un nouveau processus de coordination de l'entreprise privée alternatif au marché visant un accroissement de l'efficacité et de la performance (Montagne, 2003, cité dans Simoulin, 2007 et Leloup *et al.*, 2005), ainsi que (3) « caractériser les modes de relations entre structures éclatées [...] » (Simoulin, 2003, cité dans Simoulin, 2007 : 16-17).

Même si la polysémie du terme « gouvernance » complexifie son analyse comme notion, concept et pratique, une unité subjacente tend toutefois à se dégager, ralliant ainsi l'ensemble des discours au sujet des relations qu'entretiennent les acteurs entre eux et face à la gouvernance de l'État. Ainsi, la gouvernance désignerait essentiellement

« l'ensemble des situations de coopération qui ne peuvent plus être ordonnées par la hiérarchie et dont celui de gouvernement ne permettrait plus de rendre compte de façon satisfaisante à lui seul (Simoulin, 2007 : 17) ». Dans cette perspective et toujours selon Simoulin (2007 : 17), la notion de gouvernance permet de mettre à jour une double situation dans le processus de transformation de la société : « celle d'une coopération non purement hiérarchique et celle d'une situation de brouillage des frontières traditionnelles et de porosité croissante entre les secteurs, les niveaux territoriaux et les différents espaces de rattachement de l'activité professionnelle ».

Selon Simoulin (2003), Brodhag *et al.*, (2004) et Leloup *et al.*, (2005), la gouvernance désigne une reconfiguration des formes traditionnelles de l'action publique à laquelle s'associe « l'émergence de nouveaux modes d'intervention et de transformation des modalités de l'action publique » (Holec et Brunet-Jolivad, 2000, cité dans Leloup *et al.*, 2005 : 325). Par conséquent, la gouvernance dépasse largement l'aspect instrumental d'un nouveau mode de coordination (Simoulin, 2007).

Appartenant initialement au regard que la science politique pose sur la notion de gouvernance, cette définition s'appuie sur la critique du modèle politique classique basé sur une logique descendante et centralisée de l'organisation du pouvoir (Leloup *et al.*, 2005). Elle met également en évidence la quantité et la diversité des acteurs impliqués tant dans la définition de l'action publique que dans sa mise en œuvre (Leloup *et al.*, 2005). Dans cette perspective, la notion de gouvernance s'inscrit dans l'héritage de la modernité qui contribua au fractionnement du social par l'entremise de l'individualisation et au désir des groupes et des individus de voir reconnaître leur singularité. Selon Hamel (2005 : 397), l'individualisation est « l'horizon sur lequel se déploient les sociétés modernes avancées » et se traduit par la modification des pratiques de gouvernance et de démocratie qui tendent à intégrer la reconnaissance de la diversité des points de vue et des acteurs (Hamel, 2005).

Leloup *et al.* (2005) précisent le rôle nécessaire des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre les différents acteurs considérant qu'aucun des acteurs ne possède la réelle compétence (connaissance et ressources) pour entreprendre de résoudre seul les problèmes. Cette considération renvoie au discours promouvant la reconnaissance de la compétence des milieux locaux à intervenir dans le processus de décision au sujet d'enjeux les concernant de près. Ce dernier discours fait également partie de l'argumentaire légitimant la décentralisation des pouvoirs qui, pour sa part, constitue un enjeu et un débat de fond à l'égard de la gouvernance, particulièrement en ce qui concerne ses déclinaisons « territoriale » et « urbaine ».

Le regard que pose le domaine du management public et celui des relations internationales sur la notion de gouvernance associent le terme « aux pratiques et à la pertinence de techniques d'action » (Leloup *et al.*, 2005 : 325). Cette approche que ces auteurs qualifient de normative est, selon eux, implicitement liée à la notion de *good governance* très présente à la fin des années 1980 dans le domaine des relations internationales, mais également dans le secteur de l'administration publique fortement marqué par le discours rationnel du *New Public Management* (NPM) dès le début des années 1980.

Les forces de rationalisation actuellement à l'œuvre, qui s'organisent autour de logiques d'efficacité, d'efficience et d'effectivité, se retrouvent à la fois dans les organisations privées et au sein de l'État, où elles ont été diffusées par ce qu'on a appelé le *New Public Management* (Le Galès cité dans Epstein, 2007 : 120).

Bezes (2005 : 26) présente le NPM comme un « ensemble hétérogène d'idées et de recettes inspirées de théories économiques et gestionnaires » dont l'influence sur les politiques contemporaines visant la réformation de l'État est considérable. Le NPM a pour objectif de favoriser l'économie, la souplesse, la saisie des opportunités et la réponse efficace et adéquate à la demande en services publics qui ne cesse de croître (Pollitt, 1995). Inspiré du management de l'entreprise privée et caractérisé par une



forte rationalité (Le Galès cité dans Epstein, 2007), le NPM identifie l'enjeu du contrôle des bureaucraties comme élément fondamental de son modèle de gestion des organisations publique (Bezes, 2005).

D'ampleur internationale, le phénomène apparaît caractéristique d'une transformation majeure des États, par laquelle les activités de régulation interne des systèmes administratifs, confiées à des bureaux spécialisés et s'appuyant sur des savoirs en plein essor, occupent désormais une place renforcée et différenciée (Bezes, 2005 : 26).

Ainsi, et toujours selon Bezes (2005), bien que la question du contrôle des administrations ne soit pas une nouveauté, il semble que le phénomène actuel dépasse les modalités traditionnelles du contrôle des bureaucraties. Le Galès (in Epstein, 2007) souligne l'aspect inédit de l'actuel développement des mesures de contrôle. Le contrôle prôné par le NPM vise essentiellement à réaffirmer la prédominance du politique aux dépens des différents bureaucrates et technocrates dont l'autonomie est jugée dangereuse.

Dans une configuration marquée par l'accroissement des acteurs dans l'action publique [...] et par l'accentuation de nouvelles contraintes (financières notamment), ces institutions centralistes ont connu une perte de leurs capacités de maîtrise de l'ensemble étatique. Elles investissent les nouveaux instruments managériaux pour tenter de conserver, en le recomposant, leur pouvoir de direction, de coordination et de contrôle (Bezes, 2005a, cité dans Bezes, 2005 : 33).

Malgré la multiplicité des regards posés sur la gouvernance, le point commun se perçoit dans la notion de changement de la société issue d'une profonde transformation de la distribution du pouvoir entre les acteurs et des modalités d'exercice de ce pouvoir. Cette transformation pose le défi de faire émerger le consensus au sein d'acteurs hétérogènes dont la relation est davantage hétérarchique que hiérarchique. Il faut comprendre, par la même occasion, l'incidence de ce contexte sur la capacité de réalisation de l'action publique, la problématique de la gouvernance étant, par conséquent, une problématique axée « sur les conditions

rendant possible une action publique efficace qui minimise effets pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle » (Le Galès, 1995 : 58). Par conséquent, et toujours selon Le Galès (1995 : 58), lorsque le problème de la gouvernance est posé, celui des conditions « qui renvoient à la coordination des différentes organisations » l'est également.

Pour Bourgon (2007: 7), le domaine de l'administration publique se trouve, à l'heure actuelle, dans un état transitoire : « il n'appartient pas encore totalement au passé, mais pas encore à l'avenir non plus ». En décalage avec certains aspects appartenant à la théorie classique (Bourgon, 2007), la réalité actuelle de l'administration publique s'éloigne d'une structure verticale et hiérarchique du pouvoir en même temps que de certaines convictions au sujet de l'impartialité, de la conformité et de la prévisibilité (Kernaghan, 2002, cité dans Bourgon, 2007) constitutives du paradigme bureaucratique.

### 1.3.1 La gouvernance territoriale

Les réflexions concernant la gouvernance territoriale puisent leurs prémices dans l'histoire du combat mené en opposition aux stratégies de développement territorial exogène caractérisé par une forte centralisation. À cet égard « la question de la gouvernance territoriale renvoie tout d'abord à celle du développement local et se situe dans le contexte historique de l'implication toujours croissante des acteurs locaux – privés, publics, associatifs – dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge » (Leloup *et al.*, 2005 : 322). D'importants changements dans l'organisation des territoires sont issus des transformations qu'a engendrées la remise en question de l'approche descendante de la gestion et du développement territorial, notamment la décentralisation des pouvoirs au profit d'autres niveaux (Leloup *et al.*, 2005).

L'intervention croissante d'une diversité d'acteurs, de même que la multiplication des échelons décisionnels et de coopération aurait, selon Pagès et Péliissier (2000), fait muter le concept de gouvernement vers celui de « gouvernance » (in Leloup *et al.*, 2005). Cette transformation marquerait la fin du monopole institutionnel et gouvernemental sur l'action publique, cette dernière relevant désormais de l'intervention et de la coordination d'une multiplicité d'acteurs. Ainsi, la gouvernance territoriale poserait désormais le problème du pilotage de l'action publique (Duran 2001, cité dans Leloup *et al.*, 2005) qui, dans ce contexte, se trouve particulièrement en proie aux conflits et, par conséquent, à l'immobilisme.

Hamel (2005) souligne l'aspect conflictuel du développement territorial qui, dans le contexte actuel, est fréquemment sujet à controverse quant à l'orientation à donner à l'aménagement du territoire. Toujours selon Hamel (2005), les intérêts privés sont aujourd'hui légitimés comme acteurs qu'ils soient économiques ou autres dans une conjoncture où des mécanismes de consultation sont mis en place pour qu'une diversité de voix soit entendue. Se pose alors le problème de représentativité de la diversité des points de vue et des intérêts, dans un contexte que l'on désire démocratique. Hamel (2005), à ce sujet, ne fait que mettre en évidence certaines pistes ou tentatives tout en tirant une conclusion fort intéressante : que le politique est essentiel à l'expression des divergences (caractéristique de la « modernité ») et qu'il représente le terrain nécessaire à la concertation et à la démocratie. Rien de révolutionnaire à ce constat. Mais dans une conjoncture où le rôle de l'État, son organisation, sa structure et ses institutions sont sans cesse questionnés, Hamel (2005) jette, en quelque sorte, une base qui, sans réellement l'orienter, légitime à tout le moins le rôle du politique auquel est irrémédiablement greffé l'institutionnel.

Cette position de Hamel rejoint les propos d'Aquino (2002 : 6) qui insiste sur l'importance du politique en regard des changements et des transformations sociétales qui redéfinissent l'action territoriale. « Toute démarche d'appui à une gestion



décentralisée des ressources constitue un processus de changement social, dans lequel exclure le politique de l'analyse amènerait à « tomber dans un angélisme complètement irréaliste » (Friedberg, 1993). Prenant appui sur les propos de Badie, d'Aquino exprime l'idée qu'un « nouvel agencement est à découvrir » (2002 : 6) par l'entremise d'un renouvellement profond du politique et de l'institutionnel. À cette réinvention du politique et des institutions, s'adjoint « une certaine idéologie de l'action, dans une ambiance d'affaiblissement de la notion de nation et de territoire national, de confusions des esprits sur les territoires infranationaux et d'intrusion du mondial dans le local » (d'Aquino, 2002 : 6). Ces propos renvoient à la définition générique de la gouvernance à laquelle s'associe fondamentalement l'idée de transformation et de changement de la société et des rapports de pouvoirs qui la déterminent.

### 1.3.2 L'aménagement du territoire en transformation

L'idée selon laquelle une nouvelle phase de rationalisation de l'organisation des sociétés est présentement en cours devient commune dans la littérature académique (Le Galès cité dans Epstein, 2007 : 120). L'aménagement du territoire n'échappe pas à ce processus de transformation en cours qui s'inscrit dans une affirmation toujours plus forte du local, ainsi que dans un questionnement qui incite à « redéfinir nos cadres d'appartenance et à repenser notre développement à des échelles plus pertinentes » (Lavacherie, 2001 : 4). Pour Melot (2009 : 179) qui s'appuie sur les propos de Duran (1999), cette évolution de l'aménagement du territoire est tributaire d'une :

[...] transformation de la nature même de la planification de l'espace, conçue progressivement non plus comme la réponse ciblée à des considérations d'ordre public, mais comme une forme de territorialisation de l'action publique substituant des approches intégrées aux logiques sectorielles » (Melot, 2009 : 179).

Nous serions ainsi, comme l'estime Lavacherie (2001 : 4), passés progressivement « de l'aménagement du territoire au développement du territoire ». Le phénomène s'explique, selon lui, par une résolution progressive de l'État centralisé et centralisateur à partager ses pouvoirs avec les collectivités territoriales des échelons inférieurs de gouvernance.

Un autre changement est celui de la dimension stratégique qui désormais semble inhérente à la question de l'aménagement du territoire, et plus particulièrement à celle de sa planification. La dimension stratégique de la planification impose l'idée de son opérationnalité (Clement et Tjoelker, 1992), c'est-à-dire de sa capacité à mettre en œuvre des actions qui permettront l'atteinte des objectifs qui déterminent et motivent l'exercice de planification. Empruntée aux discours et aux pratiques de gestion de l'entreprise privée, la planification stratégique s'éloigne théoriquement du plan qui traditionnellement constitue le cadre de l'action sans avoir pour objectif de l'initier. Ainsi, parce qu'elle doit générer la transformation et le changement d'état (Clement et Tjoelker, 1992), le passage du plan à la planification stratégique semble appuyer les propos précédemment cités de Lavacherie (2001) concernant le passage de l'aménagement au développement du territoire. Cette perception est également renforcée par le constat d'un glissement progressif de l'aménagement des villes obéissant à un cadre prospectif vers un aménagement axé sur la mise en branle de projets urbains (Lavacherie, 2001; Courcier, 2005; Ingallina, 2008). Pour Rabinovich et Navez-Bouchanine (2005), cette mutation s'inscrit dans un changement de paradigme qui transcende la dimension technique de l'aménagement du territoire et le définit également comme processus politique. Provoquée, toujours selon Rabinovich et Navez-Bouchanine (2005), en grande partie par l'échec de l'aménagement du territoire traditionnel, cette évolution est caractérisée par le désir de « penser et faire » le territoire et la ville différemment, et par conséquent, par celui d'innover en regard des pratiques et des outils d'intervention.

### 1.3.3 Les acteurs de la gouvernance

La notion d'acteur est implicite à celle de territoire au sens où « l'action individuelle et collective est tout à la fois organisatrice de et organisée par l'espace » (Dussault, 2003 : 40). Cette notion se situe donc au cœur du rapport dialectique qu'entretiennent le social et le spatial, l'espace constituant, au même titre que le social, une dimension de la réalité sociétale (Lévy, 1994). « Sur la scène urbaine, les acteurs ne donnent aucun spectacle, mais agissent et produisent la ville dans sa matérialité et ses représentations » (Kleinschmager, 2006a : 2).

L'interaction multiple des acteurs, dont le processus tend à contraindre leur liberté d'initiative (Kleinschmager, 2006a; Balandier, 1985), structure la société par la pose d'actions empreintes d'une forte intentionnalité. Par conséquent ni l'acteur ni ses actions ne sont neutres. « Les acteurs agissent sur l'espace en fonction de moyens légaux ou économiques, mais aussi de stratégies qui découlent pour une part essentielle des représentations qu'ils ont de la ville et de son développement » (Kleinschmager, 2006a: 2). Dans cette perspective, l'action de l'acteur est davantage qu'une procédure désincarnée. Pour en saisir l'impact sur la société et le territoire, il importe d'en comprendre les modalités de même que les « conditions de possibilités » (Lussault, 2003 : 42).

### 1.3.4 Les acteurs stratégiques

Dans leurs réflexions au sujet des organisations, Crozier et Friedberg ont particulièrement exploré le caractère intentionnel des actions posées par les acteurs. L'analyse stratégique qu'ils proposent s'inscrit dans le répertoire des théories des organisations sous la catégorie des analyses politiques. L'analyse politique est un terme extensif qui désigne « l'ensemble des analyses organisationnelles portant sur la notion de pouvoir » (Rouleau, 2007 : 111).

Selon Rouleau (2007), le pouvoir est un concept qui se présente sous plusieurs aspects et qui a été historiquement analysé de multiples manières. Un courant important dans lequel s'inscrivent notamment les travaux de Foucault (1976) avance l'idée selon laquelle le pouvoir est de l'ordre du relationnel et que, par conséquent, ce dernier s'exerce au lieu de se posséder. Selon la définition qu'en donne Dahl (1957), le pouvoir constitue essentiellement la capacité de l'un à faire en sorte que l'autre se comporte comme il le souhaite (Rouleau, 2007). À ce sujet Tessier et Tellier (1991) rappellent que : « Tout pouvoir inclut une capacité d'agir sur autrui, peu importe l'origine ou la source de cette capacité. L'influence est tout bonnement le fait de l'exercice d'une telle capacité » (1991 : XVII).

La dimension relationnelle assujettie à celle de pouvoir est fondamentale pour Crozier (1994) qui, pour sa part, considère que « le pouvoir n'existe pas en soi. La relation de pouvoir ne s'établit que si les deux parties s'intègrent au moins temporairement dans un ensemble organisé » (Crozier, 1994 : 39 cité dans Premat, 2008 : 3). Dans ce contexte, le pouvoir correspond à la capacité des acteurs à contrôler les zones d'incertitudes, principe fondamental de l'analyse stratégique.

Michel Crozier et Erhard Friedberg regardent l'organisation comme un système politique, qui résulte notamment du jeu des acteurs, de leur capacité à développer des stratégies et à tirer profit des zones d'incertitudes au sein de l'organisation (Lefèvre, 2002 : 32).

En permettant aux acteurs de s'approprier du pouvoir, les zones d'incertitude diminuent la contrainte des organisations. Ainsi, dans l'entreprise bureaucratique qui « [...] s'appuie sur la prégnance de normes, de règles et de hiérarchies qui structurent l'action collective [...] » (Lefèvre, 2002 : 32), l'autonomie des acteurs serait plus grande qu'elle n'y paraît.

L'analyse stratégique des acteurs s'inscrit donc dans un pan des théories et des approches du management qui reconnaît l'incidence de l'individu sur l'organisation.

« Le temps où l'on traitait le facteur humain comme une source d'incertitude négligeable dans l'organisation ou comme un être passif qui acceptait tout naturellement des objectifs de travail imposés est révolu » (Hogue *et al.*, 1988 : 65).

Même si les projets et les actions des acteurs peuvent manquer de clarté et de cohérence, elles ne sont jamais absurdes (Rouleau, 2007). Stratégiques, les membres d'une organisation possèdent une marge de manœuvre qui contribue à déterminer la nature de leurs actions. Le cadre organisationnel n'est donc pas le seul à structurer et encadrer les pratiques au sein d'une organisation. L'acteur, avec sa marge de manœuvre, contribue à leur détermination de l'intérieur. Simoulin (2007a : 569) illustre bien cette synthèse en affirmant que :

La sociologie des organisations, pour différentes que soient les thèses qui appartiennent à ce domaine, repose fondamentalement sur le postulat qu'une organisation est un lieu de régulation autonome où les règles juridiques, comptables ou financières sont toujours en partie transformées et adaptées à un contexte local singulier.

Ainsi, et faisant référence à la contribution des travaux de Friedberg (1993) au sujet de la notion d'ordre local, Simoulin (2007a : 569) précise que « l'universalité théorique des règles s'efface toujours en partie dans leurs lieux d'application ». Toujours selon ce dernier, les sociologues ont rapidement démontré « la relativité du droit et des règlements » (2007a : 570) qui essentiellement, constituent des impératifs dont les acteurs cherchent à s'affranchir de manière plus ou moins consciente et avec un niveau d'habileté variable (Simoulin, 2007a).

Un ordre informel concurrencerait donc l'ordre formel suggérant ainsi la relativité de l'efficacité des règles et des procédures sur le fonctionnement des organisations (Merton, 1997; Gouldner, 1954; Selznick, 1949, cité dans Simoulin, 2007a). La contribution de Goffman à cette analyse fut celle de démontrer que l'infraction aux règles existait dans des contextes où les marges de manœuvre étaient réduites au



maximum et, qu'en contrepartie, cette transgression participait à la stabilité de l'organisation ainsi qu'à la fermeté de l'ordre auquel l'organisation et ses membres sont assujettis (Simoulin, 2007a).

Si nul n'a jamais été sensé ignorer la loi, la question de son accès et des usages sociaux ne s'en pose pas moins en des termes renouvelés à l'heure de la gouvernance, des nouvelles technologies et de la mondialisation, c'est-à-dire en un temps où tous peinent à comprendre les règles des jeux sociaux et à saisir en temps réel leurs constantes évolutions (Simoulin, 2007a : 572).

Ces propos de Simoulin (2007a) cadrent la question de l'ordre social dans l'actuel et, dans la lignée des approches et des analyses précédemment exposées, relativise l'impact du droit sur la « conciliation de l'ordre et du désordre, de l'intégration et de la différenciation, de l'organisation et de l'innovation » (Simoulin, 2007a : 572). La théorie de l'hypocrisie institutionnelle de Nils Brunsson (1989), qui défend que toute organisation soit en mesure « de créer une façade propre à satisfaire son environnement institutionnel et politique tout en adoptant des comportements et des modes de fonctionnement qui ne correspondent en réalité pas du tout ou peu à cette façade » (Simoulin, 2007a : 574), est particulièrement intéressante à ce sujet. Alors que le regard porté sur les organisations est toujours, à l'heure actuelle, empreint d'un souci de performance et d'efficacité, la théorie de Brunsson (1989) incite à bien distinguer l'officiel de l'officieux, alors que celle de Goffman (1968) présente la dysfonction comme une nécessité au bon fonctionnement des organisations (Simoulin, 2007a).

### 1.3.5 Pouvoir et leadership

Deux notions sont fréquemment utilisées lorsqu'il est question d'analyser le pouvoir : l'autorité et le leadership. La différenciation usuelle de ces notions concerne l'aspect formel et informel du pouvoir que l'on associe respectivement à l'autorité et au

leadership (Hogue *et al.*, 1988). Ainsi, « alors que l'autorité découle de l'ordre social établi, le leadership, quant à lui, prend sa source dans le groupe et résulte de la cohésion entre les membres » (Hogue *et al.*, 1988 : 70). La notion de leadership met également de l'avant l'aspect individuel du comportement et des attributs. Bien qu'il soit théoriquement possible d'avancer que tout individu membre d'un groupe ou d'une organisation est en mesure d'exercer une influence sur ce groupe ou cette organisation, il s'avère que le pouvoir d'influence réel dont jouissent les acteurs est à géométrie variable. Le leadership se révèle « diffus » de même qu'« inégalement distribué » (Tessier et Tellier, 1991 : XIX). Les individus membres d'un groupe ou d'une organisation sont donc en mesure de se distinguer par l'influence informelle qu'ils exercent.

Nombre de recherches ont démontré l'impact positif du leadership sur l'action collective, mettant ainsi en évidence le corollaire entre l'informel et la bonne marche d'une organisation, d'un projet ou d'une entreprise. Pour être garant de succès, le leadership du développement territorial doit être à la fois individuel et collectif au sens où l'initiative du leader doit avoir une dimension fédératrice et être en mesure de résulter en l'émergence d'une conscience territoriale partagée (Klein, 2012). La souplesse des règles qui favorise l'initiative se révèle également un enjeu important. À cet égard et à titre d'autorité cadre en ce qui concerne le développement territorial, Klein (2012) avance que : « L'État doit donc assumer ses responsabilités en matière de développement des collectivités locales, mais il doit faire preuve de flexibilité de façon à encourager l'innovation sociale et de ne pas étouffer la capacité créative des leaderships locaux » (Klein, 2012 : 12).

### 1.3.6 Le pouvoir des experts

Tous ceux qui contrôlent l'incertitude pertinente par rapport à l'objectif de l'organisation ont une possibilité d'exercer du pouvoir sur ceux qui dépendent du résultat. L'expert a du pouvoir dans la mesure où ce qui est

son domaine d'expertise n'est pas connu d'autrui (Crozier cité dans Premat 2008 : 4).

Il est important, considérant le sujet de recherche, de cerner la part de pouvoir associée à l'expertise. Comme le laisse clairement entendre Crozier dans la précédente citation, la connaissance est source de pouvoir et traduit un avantage indéniable de celui qui la possède sur celui qui ne la possède pas. Cette position va également dans le sens des travaux de Foucault qui, dans son ouvrage *Surveiller et punir* (1975), fait valoir l'aspect indissociable du savoir et du pouvoir, au point où ils s'engendrent mutuellement (Filloux, 1992).

L'étymologie du mot expert réfère principalement à la notion d'expérience à partir de laquelle l'expert acquiert sa compétence (Calafat, 2010). À cette définition qui ne semble pas contredite par la littérature explorée, Encinas de Munagorri (2002 : 379) ajoute une dimension fondamentale en représentant l'expert comme « la personne désignée dans le cadre d'une expertise, c'est-à-dire d'une procédure destinée à éclairer une autorité chargée de prendre une décision ». Encinas de Munagorri (2002 : 380) précise également que traditionnellement, la notion d'expertise se fonde sur une distinction claire entre l'autorité décisionnelle et celle des experts rappelant ainsi que le rôle du premier est de disposer des propositions du second : « à l'expert de dire les faits, au juge de dire le droit; à l'expert de donner son avis, à l'autorité compétente de décider ».

Or, les discours qui s'échafaudent sur ce que Lima (2009 : 152) désigne comme « la nouvelle gouvernance par l'expertise (Druet, Kemp, Thill, 1989; Crousse, Quermonne, Rouban, 1986; Habermas, 1970; Fischer 1990) », mettent en perspective l'existence d'un flou au sujet de la frontière qui départage l'expertise de l'autorité décisionnelle. Lima (2009) qui reprend les propos de Steven Brint (1996) explique le glissement qui permet à l'expert de prendre part au décisionnel, voire de subjuguier



l'autorité du décideur. Selon lui, « plus le volume de travail des hommes politiques augmente et plus le travail de traduction concrète des décisions sera laissé aux experts, ce qui augmente leur capacité d'intervention » (Lima, 2009 : 151). Encinas de Munagorri (2002) ajoute que l'expert se trouve au carrefour de multiples réseaux et qu'il se trouve associé de près à l'intérêt partisan par la nature même de ses fonctions. Ainsi, l'aptitude des experts « à justifier une solution politique dans les termes d'un avis neutre et objectif le place dans une situation d'influence dont il éprouve en retour les effets » (Encinas de Munagorri, 2002 : 383).

Bien des analyses et des théories nourrissent l'idée que les hauts fonctionnaires experts en compétences techniques, également désignés comme technocrates, possèdent pour ambition la reproduction de leur propre pouvoir (Lefebvre, 1971; Simard, 1979; Delorme, 1989; Freitag, 1994). Associé par Dion (1992 : 206) à la théorie de la technobureaucratie, ce discours révèle un expert stratégique au sens de Crozier et Friedberg en supposant que « le haut fonctionnaire oriente la décision publique dans le sens de son intérêt personnel, lequel intérêt passe par un accroissement toujours plus grand des moyens alloués à l'unité administrative que dirige ce haut fonctionnaire ». Dion (1992 : 196) précise qu'« au sens strict, la technocratie d'État n'est pas seulement le gouvernement par la technique, elle est le gouvernement par les techniciens non élus installés au sommet du secteur public ». Le lien étroit qu'entretiennent le politique et l'expertise de la technique, et par extension, le pouvoir et l'expert, est, en ce sens, difficile à nier.

### 1.3.7 Le pouvoir de la bureaucratie

Fortement ancrée dans l'idéologie rationnelle, la bureaucratie, selon la lecture que fait Premat (2002) de l'œuvre de Castoriadis, voit le jour avec le capitalisme qui porte en lui le paradigme d'une domination et d'une maîtrise absolue de l'environnement par l'être humain. Cette domination s'articule par la mise en place de normes et d'un

cadre rigide d'exécution au service de la rationalité. Associé à l'origine à la tâche d'effectuer les comptes, le sens du mot bureaucratie s'est progressivement transformé passant de la désignation d'un « organisme fournissant des prestations d'intérêt général », à celle de l'ensemble des professionnels chargés des « tâches administratives d'organisation et de contrôle » (Premat, 2002 : 1). À l'instar du concept de gouvernance, la bureaucratie possède une pluralité de définitions. Selon Dion (1992a : 169), elle « évoque à la fois le contrôle envahissant, abusif et policier, ainsi que l'hypertrophie, la mauvaise gestion, la paresse et le gaspillage ». Dion (1992a : 169) identifie une unité subjacente aux différents sens accordés à la bureaucratie, soit l'indifférence des autres qu'il associe, pour cause, à l'un des principes fondamentaux de la bureaucratie : « l'observance stricte d'une règle impersonnelle censée être la même pour tous ». La rigidité induite par le normatif et l'encadrement qui structure les modalités de son observance constitue, selon Dion (1992a), l'un des problèmes fondamentaux de la bureaucratie.

Bien que formellement, le pouvoir de la bureaucratie se limite à celui de l'exécution du normatif (Bourgon, 2007), Chevalier (2011 : 623) prétend, comme bien d'autres, que la bureaucratie possède davantage de pouvoir qu'il n'y paraît : « En réalité, les services administratifs non seulement disposent, sous couvert de l'application des lois, d'un authentique pouvoir normatif, mais encore ils occupent une place centrale dans le processus de production des normes juridiques [...] ».

La mainmise des bureaucrates sur la forme des textes via l'exercice de rédaction constitue, entre autres, un moyen pour la bureaucratie d'influencer le contenu des politiques et des normes et par conséquent, d'exercer un pouvoir discrétionnaire (Chevalier, 2011). L'octroi de ce pouvoir à l'administration est occasionné par l'élargissement des devoirs et des responsabilités de l'État qui transforma la relation de l'administration à l'égard de la loi :

[...] les lois sont devenues de plus en plus des textes-cadres, fixant certains objectifs à atteindre, en confiant à l'administration le soin de les préciser en termes et en programmes d'action et en lui laissant toute latitude en ce qui concerne les conditions de leur réalisation (Morand, 1999 cité dans Chevalier, 2011 : 624).

Pour Chevalier (2011 : 624), c'est l'administration qui détermine le contenu pragmatique du « dispositif », faisant ainsi de la bureaucratie « une source essentielle des règles encadrant le jeu social ».

#### 1.4 L'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire s'inscrit en tout premier lieu dans cette notion d'appropriation d'un lieu d'existence par l'être humain. Cette dernière renvoie à l'idée d'une « intervention volontaire » sur le territoire, idée présente à peu près dans toutes les définitions de l'aménagement du territoire :

L'aménagement du territoire est donc l'ensemble des théories, des pratiques et des techniques qui traduisent le souci d'une intervention volontaire sur l'organisation et le développement des espaces géographiques (Kleinschmager, 2006 : 14).

Action en principe volontaire et réfléchie d'une collectivité et surtout de ses dirigeants (et personnes relativement influentes) visant à mieux répartir sur son territoire de nouvelles activités économiques et culturelles, de façon à obtenir des progrès collectifs (Lacoste, 2003 : 25).

Dans la majorité des définitions, l'aménagement du territoire est investi d'une intention, soit de régulation, d'optimisation, ou de redistribution des ressources, des richesses, des populations, de l'économie, du social, etc. En plus d'être volontaires, les actions posées sont donc également réfléchies. Cette représentation de l'aménagement du territoire est entre autres illustrée par des définitions selon lesquelles l'aménagement du territoire correspond à une politique. À titre d'exemple, citons :

Politique gouvernementale tendant à mettre en place les instruments d'un développement économique et social équilibré de l'ensemble du territoire national et à assurer son intégration dans l'espace [...] (Brodhag *et al.*, 2004 : 11) ;

Politique visant à organiser une répartition équilibrée des hommes des activités et des équipements sur l'ensemble du territoire (Deschamps, 1997 : 50) ;

Action de localisation optimale des hommes et des ressources sur un territoire donné, visant à corriger les déséquilibres par le biais de la redistribution (Saffache, 2002 : 17).

Certaines définitions présentent la planification comme une notion inhérente au concept d'aménagement du territoire, la prospective et le plan stratégique d'intervention s'imposant respectivement, par conséquent, comme élément et processus articulant l'intervention sur le territoire (Merlin et Choay, 1988; Châteaureynaud, 2003).

Ainsi, une définition exhaustive de l'aménagement du territoire devrait, dans un premier temps, faire état des trois éléments centraux identifiés précédemment, soit : « intervention volontaire », « action réfléchie » et « planification (prospective) instrumentalisée ». Mais elle doit également se dégager de l'idée que l'aménagement se réduit au placage d'un grand geste ou d'une grande politique destinée à mettre de l'ordre en organisant rationnellement les activités du territoire. Les eaux dans lesquelles les aménageurs naviguent sont en réalité beaucoup plus troubles.

Comme le mentionne Guigueno (2003 : 38), l'aménagement du territoire est davantage qu'une « politique abstraite déclinée sur le terrain ». Il constitue un « entrelacs d'institutions, de savoirs et de pratiques » qu'il importe d'aborder en tenant compte des échelles spatiales et des rapports de forces entre les acteurs territoriaux (Guigueno, 2003 : 38). Dans cette perspective, l'aménagement du territoire se trouve fondamentalement inscrit au large domaine de la gouvernance

territoriale. Il est l'incarnation dans l'espace et dans le temps des rapports de force entre les acteurs du territoire. Ainsi et fidèle aux propos tenus précédemment au sujet de la territorialisation, l'aménagement du territoire constitue, dans une certaine mesure, l'incarnation spatiale de l'action publique qui émanent du jeu des acteurs territoriaux.

#### 1.4.1 Aménagement du territoire et rationalité

La planification et l'aménagement du territoire font partie de l'histoire moderne et s'y inscrivent comme pratique d'une idéologie de rationalité. « Nous l'avons dit, l'aménagement du territoire, au sens moderne, économique et social, est né avec la période fordiste et l'éclosion de la production de masse dans l'industrie tertiaire, après la Seconde Guerre mondiale » (Lipietz, 2001 : 115). Au Québec, cette époque correspond à celle de la Révolution tranquille (1960-1970) qui a été porteuse d'un fruit idéologique commun à l'ensemble des pays développés : le désir de mettre en place une « société fonctionnelle et techniquement parfaite, conforme aux impératifs du capitalisme avancé » (Simard, 1979 : 13).

Le développement rationnel est de plus en plus considéré comme l'orientation et comme la tâche principale de la société industrielle. Ce développement implique la formation d'un milieu technique de plus en plus cohérent, des principes d'organisation, la compétence, la division et la complémentarité des tâches et la coordination des fonctions.

Ce modèle d'organisation se développe non seulement dans les industries et dans les activités économiques, mais il tend aussi à devenir le modèle d'organisation de toute la société (Chabot et Fortin, 1968 cité dans Simard, 1979 : 25).

Il est important de comprendre que les pratiques actuelles d'aménagement du territoire, particulièrement celles relevant de l'urbanisme, sont le produit d'une époque où rationalité et technique se sont imposées comme moyen, pour la société québécoise, de prendre les rênes de son destin culturel et économique.

L'aménagement du territoire avait pour objectif d'organiser les différents espaces de la ville (social, économique, administratif, politique, etc.) au bénéfice du bien-être collectif dont la notion était fortement associée à celle d'un État fort prenant à charge le cadre social. L'aménagement répondait ainsi à des impératifs stratégiques d'occupation de l'espace et de développement économique, selon des perspectives d'intérêts nationaux au bénéfice présumé de tout un chacun.

En plus d'être légitimement une affaire d'État, l'aménagement du territoire devient également celle de « spécialistes » que Simard (1979) et bien d'autres ont désigné sous le vocable de technocrates.

Cette rationalité prend la forme de la planification, qui suppose ou constitue un système. Elle est prise en charge par les spécialistes qui constituent une couche sociale aspirant au statut de classe sociale et même de classe dominante sans pour autant y parvenir : la technobureaucratie (Lefebvre 1971 : 63, cité dans Simard 1979 : 24).

L'aménagement, comme pratique, est donc devenu l'outil par lequel opère la rationalisation du territoire qu'il était désormais essentiel d'organiser de manière optimale, stratégique et efficace. Cette quête d'efficacité appelle à l'ordre (Delorme, 1986) et aux savoirs capables de le mettre en place par des techniques appropriées d'aménagement. Ainsi, non seulement, la planification du territoire est d'abord l'objet de décisions prises au niveau des échelons supérieurs de l'État, mais encore, la direction de cette prise de décision constitue le privilège d'un nouveau groupe de la société qui, par la mise en valeur de son expertise, a su se tailler une place au soleil dans les coulisses du pouvoir étatique.

#### 1.4.2 La planification du territoire au Québec

L'ensemble des actions propres à la gestion et à l'organisation du territoire (les découpages administratifs, la localisation des différentes activités, leur hiérarchisation, etc.) sont ainsi devenus l'apanage d'experts du développement



territorial, développement qui, dorénavant, fait l'objet d'une approche rigoureuse de gestion et de planification. Ici, l'espace est perçu :

[...] comme un système complexe composé de ressources, d'une organisation socio-économique, d'un territoire et d'une population. Ces quatre composantes seraient liées entre elles par des relations souvent incohérentes, provoquant alors une évolution ou des transformations non souhaitables ou irrationnelles. L'aménagement urbain et régional se doit donc de calibrer, équilibrer et régulariser ce système de relations afin d'organiser rationnellement et efficacement le milieu (BAEQ, 1964a cité dans Guay, 1987 : 34).

Cette approche de l'aménagement du territoire a connu son apogée avec la création du Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec (BAEQ), de l'Office de la planification et du développement du Québec (OPDQ), ainsi qu'avec les nombreuses interventions fédérales (Mirabel, Forillon, Complexe Radio-Canada, etc.), sans oublier les grands projets d'infrastructures (réseau autoroutier, hydroélectricité, etc.). Même s'il est principalement retenu le caractère invasif de ces projets pour les communautés touchées, il faut également retenir que ces derniers s'articulaient en regard d'un plan d'intervention bien défini. C'est d'ailleurs par ce processus rationnel de planification que de telles interventions ont pu être légitimées.

La planification est un élément fondamental de la conception moderne de l'aménagement du territoire et est largement intégrée à la culture des pratiques d'aménagement initiées par le haut.

Au sens le plus fondamental, la planification consiste à se fixer des objectifs et à déterminer et coordonner les moyens d'action permettant de les atteindre. En d'autres termes, c'est l'exercice intellectuel par lequel on conçoit un plan d'action orienté vers l'atteinte d'objectifs jugés prioritaires, afin de surmonter et de prévenir les effets néfastes de l'imprévoyance. Le plan, selon l'expression aujourd'hui consacrée, c'est l'anti-hasard (Guay, 1987 : 29).

Le plan est donc la programmation rationnelle, à un moment donné, dans une perspective sectorielle et territoriale, en collaboration avec la

population, des actions nécessaires pour parvenir à un système plus cohérent et plus efficace de relations entre population – organisation – territoire (BAEQ, 1964 cité dans Simard, 1979 : 53-54).

Aussi rationnelle qu'elle puisse se prétendre, la planification est empreinte d'une rigidité qui tranche avec la dimension évolutive, et donc changeante, des territoires. Même s'il semble importer aux individus d'exercer un contrôle sur les territoires de manière à contrer l'aléa, cette ambition se confronte aux limites légitimes de l'appréhension du réel et, par conséquent, à celles d'en prédire autant que d'en contrôler l'évolution.

Dans la perspective où se déploie une discordance temporelle entre le moment où l'on planifie et le moment où cette planification s'actualise, l'utilité même de la planification peut être questionnée. Les propos de Lieberherr (1977) renforcent ce point de vue alors que cette dernière met en perspective le fait que les rythmes d'évolution ne sont pas synchronisés, intervenant à plusieurs niveaux, soit entre des sociétés différenciées, entre des groupes constitutifs d'une société, de même qu'entre les différents aspects économiques, technologiques, sociaux ainsi que culturels de l'organisation sociétale. Par conséquent, l'application unilatérale et rigide d'un exercice de planification défini à une échelle supérieure ne serait pas en mesure de prendre en compte cette différence qui existe entre les milieux ainsi qu'entre ses différentes composantes.

#### 1.4.3 La Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme

Les années 60 ont été également le théâtre d'une sérieuse remise en question de cette approche « par le haut » qui, au nom d'un développement plus stratégique et optimal du territoire, favorisait la compétence et l'intervention des « experts ». De nombreuses critiques ont émergé pour dénoncer cette dépossession du pouvoir des citoyens à être les acteurs de l'aménagement et du développement de leurs



communautés. Les propos de Lefebvre tenus dans des ouvrages tels que *Positon contre les technocrates* (1967) et *Vers le cybernanthrope* (1971), *Le droit à la ville* (1968), *La révolution urbaine* (1970), de même que ceux d'Illich avec ses théories critiques des institutions et de la technique (Clerc, 2003), expriment très bien cette position dénonciatrice.

Au Québec, cette opposition aux stratégies exogènes d'aménagement du territoire a pris la forme de regroupements citoyens en réaction aux projets invasifs de l'État (Opérations Dignité du Bas-St-Laurent<sup>5</sup> et de la Gaspésie, lutte des expropriés de Forillon et de Mirabel, etc.). Particulièrement forts dans l'Est-du-Québec, ces mouvements de résistance sont porteurs d'une idéologie valorisant l'autonomie régionale et la prise en charge par les citoyens de leur devenir, idéologie qui s'actualisera à travers des expériences d'autogestion ainsi que des mouvements associatifs/coopératifs. Des auteurs québécois tels Simard - *La longue marche des technocrates* (1979) - et Grand'Maison - *Le privé et le public* (1975), *Des milieux de travail à réinventer* (1975a), *Une tentative d'autogestion* (1975b) - ont contribué au mouvement ainsi qu'au renforcement de l'idéologie « d'autonomie » en dénonçant l'emprise de la technocratie et de l'appareil d'État sur l'aménagement et l'occupation du territoire.

La réponse de l'État à cette vague de critiques a pris plusieurs formes, notamment au cours des années 70, avec une vaste réflexion sur l'aménagement et la décentralisation de même que sur la protection du territoire agricole. Notons, de plus, le moratoire sur la construction d'autoroutes (1977), et surtout l'adoption, en 1979,

---

<sup>5</sup> « Les Opérations Dignité constituent une période historique charnière de la ruralité au Québec. À la fin des années 60, le gouvernement voulait fermer 96 villages et communautés non organisées et relocaliser 64 400 personnes. La résistance s'est organisée et les manifestations se sont succédées. Ainsi, 65 villages de l'Est du Québec se sont regroupés et ont formé les Opérations Dignité » (Centre de mise en valeur des opérations dignités, 2012).

de la *Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), loi qui semblait, à travers ses stratégies d'encadrement, redonner aux milieux locaux et régionaux un pouvoir sur l'aménagement de leurs territoires par le biais des élus locaux et des mécanismes de consultation des citoyens et d'approbation référendaire.

Sans crier au leurre, il semble clair que le pouvoir sur l'aménagement consenti aux milieux par le biais de la LAU n'aura pas suffi à « habilitier » l'acteur citoyen à la prise de décision en aménagement du territoire<sup>6</sup>, ni même à engager le municipal sur la voie d'une plus forte autonomie. Delorme (1986) constate à ce sujet que l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* s'inscrit comme le dernier chapitre d'un récit ficelé par l'appareil d'État centralisateur depuis les années 60.

La période 1960-1970 marque ainsi le pas décisif dans la régionalisation et la réforme du système urbain. À la fois par une action au plan sectoriel et au plan global, l'appareil technocratique québécois aura réussi à imposer une rationalisation et une normalisation dans tout ce qui concerne l'aménagement et l'administration urbaine. [...] La loi adoptée en 1979 nous paraît donc l'achèvement d'un long processus de normalisation technobureaucratique amorcé avec la Révolution tranquille. Elle consacre et renforce un ordre urbain déjà bien institué et progressivement imposé au monde municipal (Delorme 1986 : 180-181).

#### 1.4.4 Le schéma régional d'aménagement et de développement

En vertu de la nouvelle *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* entrée en vigueur en 1979, l'aménagement du territoire, à l'échelle régionale, repose désormais sur la confection de schémas d'aménagement soumis à la consultation publique et couvrant un nouveau territoire créé par l'État québécois à partir de l'ancien découpage administratif des municipalités de comté devenu obsolète. Ainsi s'inscrivent au paysage juridicoadministratif québécois les municipalités régionales de comté (MRC) qui regroupent chacune un certain nombre de municipalités et qui occupent

---

<sup>6</sup> La faible appropriation par la population des mécanismes de consultation qui s'est soldée, et se solde encore, par un faible taux de participation (Delorme, 2009) témoigne de ce fait.

un territoire relativement homogène et intégré au plan géographique et économique. Les premiers schémas d'aménagement devaient essentiellement indiquer les grands objectifs de développement, la localisation des grands équipements collectifs, les grandes affectations (usage et localisation) et s'imposaient aux municipalités, chacune devant assurer la conformité de leur plan et règlements d'urbanisme aux objectifs et au contenu réglementaire du schéma. Il a été également prévu que les schémas feraient l'objet d'une révision chaque cinq ans, ces derniers pouvant être modifiés par la MRC, entretemps, par le biais d'amendements.

La logique démocratique du schéma s'articule en regard de l'arbitrage ou du consensus politique assumé par le conseil de la MRC composé des maires ou de délégués de chaque ville constituante, ainsi que par le processus de consultation publique associé à la démarche d'adoption du schéma par la municipalité régionale de comté. Ainsi, en théorie, le projet de territoire qui émane de ce schéma est présumé être représentatif des aspirations de la collectivité régionale qui lui est associée.

L'État s'est conservé une forme d'emprise sur les schémas et, par extension, un contrôle sur l'aménagement à l'échelon régional en exigeant que chaque schéma respecte les orientations gouvernementales élaborées par chaque ministère, et en ne rendant effectif le schéma qu'après la signature du ministre des Affaires municipales.

Produites en 1994 et 1995, les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire ont donné place à une vague de révision des schémas de première génération. Ces orientations n'ont pas été formellement révisées depuis leur élaboration. Cependant, d'autres documents d'orientation sur des sujets spécifiques (l'énergie éolienne, le territoire agricole, la couverture forestière, la communauté métropolitaine de Montréal) sont venus les compléter. Comme le stipule clairement

le MAMROT (ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire) :

Les orientations gouvernementales sont une importante composante du cadre instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1) pour l'aménagement du territoire au Québec. Elles circonscrivent les problématiques auxquelles les municipalités locales, les municipalités régionales de comté et les communautés métropolitaines doivent répondre et, en ce sens, elles constituent le véhicule des préoccupations du gouvernement et un outil d'échange entre ce dernier et les municipalités régionales de comté et les communautés métropolitaines sur les questions d'aménagement du territoire » (MAMROT, 2011b).

Deux grands principes coordonnent le fonctionnement des outils québécois de planification territoriale. Le principe de conformité qui contraint le palier inférieur aux directives du palier supérieur, ainsi que le principe de subsidiarité qui assure la cohérence des projets de territoire à chacune des échelles territoriales (provinciale, régionale et locale), légitimant ainsi la contrainte qu'exerce l'échelon supérieur sur l'échelon inférieur. Les orientations gouvernementales représentent ainsi les préoccupations dont les échelons inférieurs doivent tenir compte dans leur planification.

Cette procédure impose un processus de négociation entre la MRC et les quelque 20 ministères impliqués dans la gestion territoriale d'un territoire par leurs pratiques ou leurs politiques. Cette négociation qui, dans la plupart des cas, tend à s'étendre sur plusieurs années, rend compte de la « faiblesse » des MRC dans le rapport de force qui les lie à l'État provincial. Malgré cela, il demeure vrai de présumer qu'un schéma puisse représenter fidèlement les aspirations d'une collectivité régionale... pourvu que cela ne contrevienne pas aux visées et aux objectifs des ministères provinciaux ainsi qu'à leur propre interprétation de ce que devraient être les aspirations collectives du territoire régional en question. Guay (2005) illustre bien les conséquences de cette emprise de l'État provincial sur l'aménagement municipal et régional à travers le cas

de la MRC Thérèse-De Blainville et la longue négociation qui précéda l'adoption de son schéma révisé.

La MRC déposa un premier projet de nouveau schéma en 1997. Les technocrates des ministères sectoriels lui opposèrent une liste de 93 demandes de modification, parfois inconséquentes les unes avec les autres. La MRC élaborait une deuxième version visant néanmoins à satisfaire ces exigences. Celle-ci fut soumise à la consultation publique et adoptée en 2001. L'État lui opposa alors 23 motifs de désaveu, dont plusieurs entièrement nouveaux. Après une série de négociations apparemment fructueuses entre les élus locaux et les différents ministères, la MRC déposa avec confiance une troisième version en 2003. Elle essuya pourtant un troisième refus, fondé sur neuf nouvelles exigences gouvernementales (Guay 2005 : 230).

Dans toutes les MRC, de tels désaveux des schémas régionaux sont d'autant plus démobilisants que l'intempérance technocratique se dissimule poliment derrière d'interminables commandes d'études techniques additionnelles. Dépassant largement le bon sens le plus élémentaire, la technocratie d'État reporte ainsi sur les épaules de la MRC et des municipalités constituantes un fardeau de la preuve qui s'alourdit à chaque nouvelle version (Guay, 2005 : 233).

Ainsi, Thérèse-De Blainville ne serait pas la seule MRC à s'être frottée à ce que Guay (2005 : 234) perçoit et dénonce comme « un rigorisme procédurier » généralisé, alors que selon ce dernier : « les abus de contrôle et les enfarges technocratiques ont à leur tour généré d'autres effets pervers : la complexification des processus décisionnels, l'obsession procédurière et la juridiciarisation du travail urbanistique ». Il y a certainement corrélation entre ce constat et la véritable professionnalisation des schémas devenus, de plus en plus, l'apanage d'experts externes au milieu transigeant avec les experts gouvernementaux.

Ainsi, la production d'un schéma d'aménagement et de développement ne ferait que tendre vers un processus toujours plus lourd et complexe de négociation entre la MRC et les ministères provinciaux. Et ce processus ne serait pas innocent puisque selon le ministère des Affaires municipales et de la Métropole cité dans Guay (2005 : 234) :



C'est la plus belle invention que l'on ait pour ralentir des élus qui voudraient aller trop vite ». Toutefois, malgré ce que peut en penser, voire en espérer le ministère des Affaires municipales, doit-on conclure que le développement sera nécessairement ralenti si l'État provincial exerce son pouvoir de manière à retarder considérablement l'entrée en vigueur d'un schéma dans une MRC ? Affirmer oui serait établir une corrélation forte et directe entre l'exercice de planification et la « réalité terrain », c'est-à-dire celle où se déploient les initiatives et les projets d'aménagement et de développement du territoire.

#### 1.4.5 L'organisation du territoire québécois et la décentralisation

La vague de réforme de l'État québécois et de l'organisation du territoire entreprise au début des années 60 est donc empreinte d'une logique de rationalisation de la gestion territoriale. Cette transformation marque une transformation fondamentale du pouvoir étatique qui, de politique devient politicoadministratif. Les élus ne sont désormais plus les seuls décideurs des affaires de l'État. L'expert, à présent indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et de l'action publique, favorise un glissement du pouvoir décisionnel en sa faveur.

Pour Delorme (1989 : 202), les réformes mises de l'avant au sujet de l'organisation et de la gestion du territoire et des municipalités « résultent davantage de choix qui proviennent de l'administration publique que de choix strictement politiques ». La modernisation de l'État québécois serait essentiellement l'œuvre de l'administration publique, qui y importe sa culture et ses visées au service d'un idéal de rationalisation de la gestion autant que de sa propre pérennité (Delorme, 1989).

Des changements radicaux marqués par l'industrialisation et la logique d'économie capitaliste ont rapidement changé la réalité urbaine québécoise (Delorme, 1989). De fortes migrations de populations des régions vers les centres urbanisés ont



rapidement imposé la nécessité d'intervenir globalement sur l'organisation du territoire (Delorme, 1989).

Les discours sur lesquels se sont appuyées les réformes semblaient privilégier l'augmentation de la part du pouvoir local par un exercice de décentralisation vers les régions et les municipalités (Delorme, 1989). Soulignons, à cet égard, la nature des propos tenus dans le rapport Castonguay (1976) qui semble, à tout égard, favoriser un système décentralisé en soulignant l'importance pour les municipalités d'être responsables de l'aménagement de leur territoire (Allie, 2009).

Proposé par le parti québécois en 1977, mais finalement retiré, le *Livre blanc sur la décentralisation* (1977) favorisait l'autonomie locale et proposait de « créer des organismes politicoadministratifs horizontaux qui auront une emprise sur un territoire donné, dotés de pouvoirs et de moyens financiers réels (MAM, 1977) » (Allie, 2009 : 42). L'objectif du gouvernement de décentraliser des pouvoirs vers ce palier intermédiaire semblait ainsi bien réel, de même que l'importance accordée à la prise de décision locale (Allie, 2009). La réalité sera cependant toute autre.

Delorme (1989) constate qu'entre 1960 et 1980, les objectifs technocratiques sont constants, tant dans le diagnostic que font les experts de la situation que dans les réformes proposées et mises en œuvre. Au regard de plusieurs, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (1979) qui instaure un palier intermédiaire de gouvernance par la création des MRC s'inscrit dans un processus de décentralisation du pouvoir vers les régions et les municipalités. Pour Delorme (1989), cette réforme de l'organisation municipale s'inscrit plutôt dans la logique technocratique qui « favorise la gestion du monde local et régional par le renforcement des structures centrales de coordination et de contrôle » (Delorme, 1989 : 218). Ce renforcement se fait, entre autres, au détriment des MRC qui, en réalité, ne jouissent pas de l'autonomie laissée entendre.

Par la création des MRC, tout comme dix ans auparavant par l'instauration des communautés urbaines et régionales, l'appareil central n'effectue pas de réelle décentralisation; il confie à ces instances supramunicipales des compétences jusqu'alors exercées par les municipalités, plutôt que des responsabilités nouvelles provenant d'un transfert de l'appareil central. [...] Il faut donc comprendre ici la notion de décentralisation dans un sens particulier et même paradoxal : l'appareil de l'État central, tout en créant des paliers politicoadministratifs dits décentralisés, renforce ses moyens de contrôles et de normalisation sur l'ensemble du territoire et encadre les populations à l'intérieur d'instances administratives étroitement surveillées. On pourrait ainsi reprendre l'expression de Divay (1979) et avancer que nous connaissons une décentralisation d'encadrement (Delorme, 1989 : 222-223).

La forte dépendance des MRC envers l'appareil central est, entre autres, manifeste par l'impasse qui caractérise la fin de l'élaboration du schéma d'aménagement régional de première génération. Suite à l'achèvement de ce mandat qui motivait, d'une certaine manière, la création même du palier de gouvernance supramunicipal, les MRC se sont vues contraintes d'attendre « les directives de l'administration centrale afin de poursuivre leurs activités à partir de nouvelles orientations » (Delorme, 1989 : 221). Annoncée par le ministre des Affaires municipales (Delorme, 1989), cette directive expose clairement le faible pouvoir dont jouit la MRC en regard de son autodétermination et la mise en œuvre de projets lui étant propre.

#### 1.4.6 Refonte de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Un exercice de refonte de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) amorcé en 2010 est actuellement à l'œuvre via le projet de loi n° 47 : *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*. Les objets et les principes de ce projet de loi sont présentés en Annexe A.

Laissant présager davantage de souplesse en ce qui concerne la gestion et la révision des outils d'urbanisme, notamment le schéma d'aménagement, le libellé actuel du projet de loi resserre cependant l'étau en ce qui concerne la suprématie des

orientations gouvernementales. Suite à l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi, les orientations actuelles datant de 1994-1995 sont appelées à être complètement révisées. La nature de ces orientations de même que l'interprétation qu'en feront les ministères sont déterminantes en ce qui concerne la portée des changements que laisse envisager le projet de loi actuel sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

La révision actuelle de la LAU n'est pas un acte isolé. Elle semble s'inscrire dans une vaste réforme auquel s'adjoint, encore une fois, un discours politique favorable à l'autonomie et à la prise en charge par les milieux locaux de leur développement. Ce discours est particulièrement incarné par la *Politique nationale de la ruralité* (PNR) de même que par le projet de loi n° 499 : *Loi sur l'occupation dynamique du territoire et la décentralisation*, et par le projet de loi n° 34 : *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*.

La PNR est, principalement, la résultante du combat qu'a mené Solidarité rurale du Québec<sup>7</sup> pour faire valoir l'importance du développement des régions dans l'équilibre et le dynamisme du territoire québécois. La reconnaissance du rôle, de la singularité et des besoins spécifiques des régions a mené à l'inclusion, au sein de la PNR, d'une clause de modulation des politiques et des programmes gouvernementaux. Cette clause vise spécifiquement « à adapter les services publics aux spécificités du milieu » (MAMR, 2006 : 29). La PNR souligne également la responsabilité d'accompagnement du gouvernement à l'égard des collectivités rurales, laissant ainsi entendre le rôle de premier plan qu'entendent jouer les milieux ruraux en ce qui concerne la détermination de leur devenir.

---

<sup>7</sup> « Solidarité rurale du Québec (SRQ) a été créée en 1991 et sa mission est de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés. [...] Depuis juin 1997, Solidarité rurale du Québec est reconnue comme instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité » (Solidarité rurale du Québec, 2012).

Les discours sur l'occupation dynamique du territoire pour leur part, s'inscrivent en continuum de la reconnaissance des spécificités de chaque milieu et fait acte de « [...] l'importance pour l'Administration de mieux adapter ses planifications et ses actions aux réalités des territoires et des collectivités qui les habitent » (Québec, 2011a : 5). Ce discours remet également de l'avant le sujet controversé de l'autonomie locale et régionale en décrétant que « [...] la décentralisation favorise la démocratie, l'engagement et la participation des citoyens et des communautés ainsi que la prise en main par les régions de leur propre destin » (Québec, 2011b : 3).

Il s'inscrit au sein d'une stratégie dynamique (Annexe B) qui prend appui sur trois pôles d'intervention : « l'action des collectivités, l'action gouvernementale et l'action conjointe » (MAMROT, 2011 : 70).

Il importe, à cette étape de la réflexion, de souligner la nature de « l'action des collectivités » identifiée par Québec dans sa stratégie, soit principalement « des initiatives avec les plans d'urbanisme, les schémas d'aménagement et de développement, les plans quinquennaux des CRÉ, les programmes administrés localement ou régionalement » (MAMROT, 2011 : 70). Pour qu'il les intègre de cette façon à sa stratégie, il est assumé que le gouvernement suppose l'adéquation forte entre le contenu des documents de planification et la volonté des acteurs locaux et régionaux. Cette adéquation est également conforme à l'esprit de la loi actuelle sur l'aménagement et l'urbanisme qui intègre au processus d'adoption des schémas d'aménagement et de leur révision des mécanismes de consultation publique (Annexe C).

#### 1.4.7 La révision des schémas d'aménagement au Québec, état des lieux

Le processus de révision des schémas d'aménagement comporte plusieurs étapes par lesquelles, des documents sont produits par la MRC et présentés au ministère des

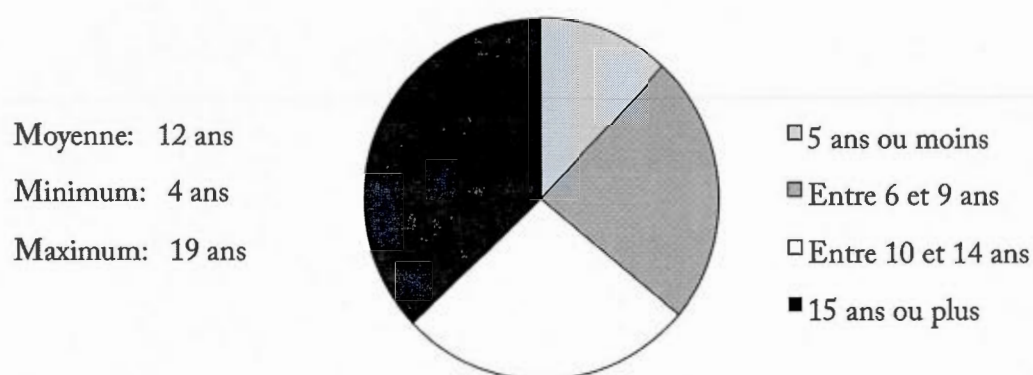
Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). En ce qui concerne les schémas de deuxième génération, la révision débute avec l'adoption par la MRC d'un premier document sur les objets de la révision (DOR). La deuxième étape constitue généralement la production d'un projet de schéma d'aménagement et de développement révisé (PSADR). La troisième étape consiste à produire le schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR). Un avis gouvernemental suit la présentation de chaque document au MAMROT et statue sur l'adéquation du contenu desdits documents aux attentes et aux exigences gouvernementales. Tous les ministères touchés par le contenu du schéma d'aménagement de la MRC sont appelés à se prononcer sur l'adéquation de ce contenu aux orientations qui les concernent et à leurs attentes à l'égard de celles-ci. Le MAMROT, comme les autres ministères, statue sur le contenu qui le concerne de près en plus d'agir comme ministère responsable du processus de révision. C'est le MAMROT qui intègre les différents commentaires et recommandations des ministères à l'égard des documents de révision présentés par la MRC et qui produit l'avis gouvernemental leur étant destiné.

Si l'avis gouvernemental suivant la présentation du SADR au MAMROT nécessite, selon ce dernier, des modifications aux fins de l'approbation gouvernementale, une autre version du SADR sera produite et présentée au MAMROT. Certaines MRC ont présenté jusqu'à 3 versions du SADR avant que ce dernier ne soit approuvé par le gouvernement et entre en vigueur.

En ce qui concerne les épisodes de révision des schémas d'aménagement et de développement entamés par les MRC majoritairement entre 1994 et 1995 (plus de 77 %), un premier constat est frappant : 31 % des MRC québécoises ont un schéma en vigueur de première génération (MAMROT, 2012). Par conséquent, le processus de révision que ces MRC ont entamé il y a près de 25 ans n'est pas encore complété.



Pour l'ensemble des MRC québécoises, les délais du processus de révision du schéma sont en moyenne de 12 ans (figure 1.1). Ce résultat est en constante augmentation considérant que le processus de révision de seulement 69 % des MRC québécoises est achevé. Les délais diffèrent évidemment d'une MRC à l'autre, le délai minimal étant de quatre (4) ans et le maximal étant de 19 ans en date du 27 avril 2012 (figure 1.1).



Données : MAMROT 2012

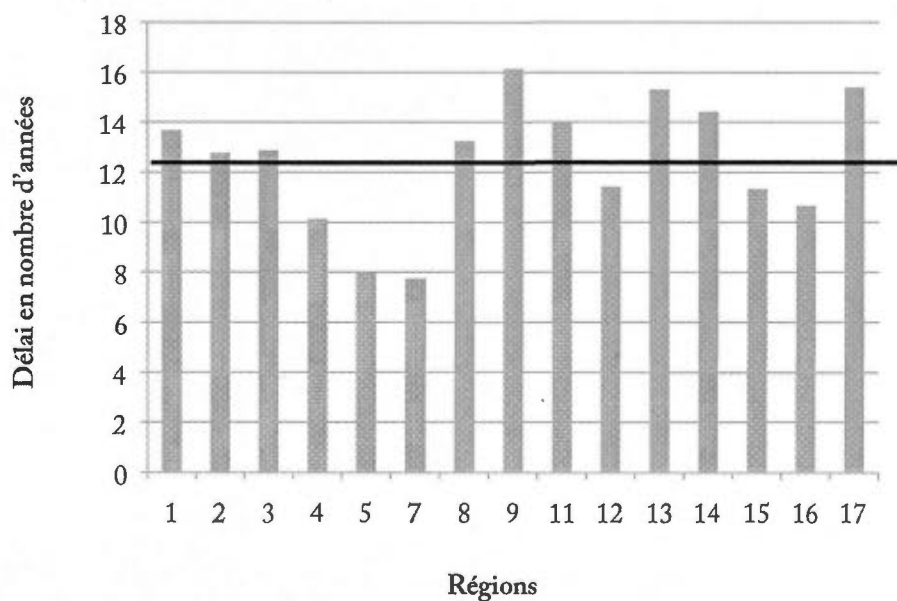
Figure 1.1 : Délais entre l'adoption du DOR par la MRC et l'entrée en vigueur de son SADR

En ce qui concerne les délais du processus de révision des schémas par région administrative (figure 1.2), il faut constater que les régions de la Mauricie, de l'Estrie et de l'Outaouais présentent un délai d'implantation du schéma de deuxième génération nettement inférieur à la moyenne et qu'en revanche, les régions de la Côte-Nord, de la Gaspésie, de Laval, de Lanaudière et du Centre-du-Québec présentent un délai moyen nettement supérieur (tableau 1.1 et figure 1.2).



Tableau 1.1 : Identification des régions administratives

Numéro	Région administrative	Numéro	Région administrative
1	Bas-Saint-Laurent	11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine
2	Saguenay-Lac-St-Jean	12	Chaudière-Appalaches
3	Capitale-Nationale	13	Laval
4	Mauricie	14	Lanaudière
5	Estrie	15	Laurentides
7	Outaouais	16	Montréal
8	Abitibi-Témiscamingue	17	Centre-du-Québec
9	Côte-Nord		



Données : MAMROT 2012

Figure 1.2 : Délais par région entre l'adoption du DOR par la MRC et l'entrée en vigueur de son SADR

En ce qui concerne le délai des différentes étapes de révision du schéma d'aménagement et de développement à l'échelle du Québec (tableau 1.2), il faut constater que l'épisode menant à la production du SADR suite à celle du PSADR est en moyenne légèrement plus long que celui menant à la production du PSADR suite à la production du DOR. Ce même épisode de révision est également nettement plus long que celui menant à l'entrée en vigueur du SADR suite à son adoption par la MRC.

Tableau 1.2 : Délai en nombre d'années selon les étapes du processus de révision

	Nb années moyen	Délai minimum	Délai maximum
Entre l'adoption du DOR et celle du PSADR	4 ans	3 mois	14 ans et 10 mois
Entre l'adoption du PSADR et celle du SADR	5 ans et 11 mois	8 mois	15 ans et 9 mois
Entre l'adoption du SADR et son entrée en vigueur	2 ans et 1 mois	1 mois	12 ans et 2 mois

Données : MAMROT 2012

Les retards qu'accusent les MRC dans la révision de leur schéma d'aménagement a également fait l'objet d'une importante remarque par le vérificateur général du Québec dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009. Selon ce dernier :

Les activités du MAMR en matière d'aménagement du territoire dans la région métropolitaine ne favorisent pas la cohérence des interventions gouvernementales et de celles des autorités locales. [...]

- Le MAMR éprouve des difficultés à faire en sorte que le processus de révision des schémas d'aménagement et de développement soit achevé par les municipalités régionales de comté (MRC) ou les villes dans des délais raisonnables. Il a aussi des problèmes à faire respecter la loi en ce qui a trait aux délais légaux pour assurer que les orientations gouvernementales de 1994 ou de 1995, ou celles du *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021* ont été prises en compte dans les schémas sur l'ensemble du territoire de la RMM. Dans les faits, les schémas en vigueur dans 6 MRC ou villes, lesquelles comptent 65 p.

cent de la population de la RMM, ont plus de 12 ans. De plus, 7 entités se trouvent en situation de non-conformité par rapport aux délais légaux prévus dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et ce, à différentes étapes du processus de révision (Vérificateur général du Québec, 2009 : 3-3).

## CHAPITRE II

### PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE

Ce chapitre présente la problématique, les objectifs et les hypothèses de recherche. Le cadre conceptuel y est également exposé de manière à définir les concepts et à clarifier la manière dont ils sont utilisés à l'étape d'opérationnalisation de la recherche.

#### 2.1 Le questionnement de recherche

Le questionnement de recherche porte spécifiquement sur l'échelon régional de planification du territoire au Québec. Entièrement créé par l'État, et par conséquent, ayant une légitimité presque exclusivement d'ordre administratif, l'échelon régional constitue, à priori, un maillon stratégique dans l'organisation et la planification du territoire québécois. L'exercice de planification régionale est, pour l'essentiel, effectué à travers le processus de production ou de révision du schéma d'aménagement et de développement. Le processus de planification du schéma d'aménagement constitue donc le principal objet d'étude.

##### 2.1.1 L'objectif principal de recherche

Au regard des éléments de contexte précédemment présentés, l'objectif général de cette recherche est de comprendre la situation actuelle de la planification régionale au

Québec ainsi que les difficultés que les MRC rencontrent dans la production de leur planification.

### 2.1.2 Les objectifs spécifiques de recherche

La poursuite de cet objectif général est articulée par celle de trois objectifs spécifiques de recherche, soit (1) d'évaluer la nature et l'impact des pratiques de planification régionale sur le développement du territoire, (2) d'évaluer l'adéquation entre le contenu du schéma et l'intérêt régional et (3) de comprendre le contexte politique, entendu comme le jeu des rapports de force, et son impact sur la capacité et la volonté des MRC de produire l'exercice de planification tel que prescrit par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

### 2.1.3 Les hypothèses spécifiques de recherche

À chacun des objectifs spécifiques de recherche présentés correspond une hypothèse spécifique de recherche.

(1) Il est supposé qu'un décalage subsiste entre la planification régionale institutionnalisée et la « réalité terrain » où se déploient les initiatives et les projets de développement du territoire. Limité dans sa capacité prévisionnelle, l'exercice de planification plutôt rigide est peu compatible à la réalité complexe et dynamique du territoire. Dans ce contexte, la planification régionale des MRC serait davantage empreinte d'une logique d'interventions ponctuelles à l'image du modèle de l'emporte-pièce que par celle d'une vision d'ensemble. Les initiatives privées ou publiques de même que les opportunités qui apparaissent de temps à autre ont toujours préséance sur le schéma et conduisent à la modulation de celui pour accueillir lesdites initiatives ou profiter desdites opportunités.

De plus, les données utilisées lors de la préparation du schéma jusqu'à son adoption deviennent caduques à cause des délais et conduisent à la désuétude des modèles prévisionnels du schéma, ces modèles reposant sur des données périmées. Cette désuétude est encore plus manifeste dans le cas des révisions des schémas puisque les schémas non révisés demeurent toujours en vigueur jusqu'à l'adoption du nouveau schéma qui, pour sa part, peut faire l'objet d'une longue négociation avec le gouvernement québécois pour son approbation et son entrée en vigueur. Dans ce contexte, la production et la gestion des schémas sont délaissées par les MRC ce qui explique en partie les retards qu'accusent les épisodes de révision des schémas au Québec.

(2) Il est présumé que les ministères imposent, aux fins d'approbation, des modifications à apporter au schéma qui entraînent fréquemment l'insertion d'un contenu ne respectant pas les spécificités et les intérêts des régions. S'appuyant sur le cadre d'orientations gouvernementales, les différents ministères statuent sur la conformité des éléments de contenu du schéma correspondant à leur champ de compétence. L'évaluation de conformité est donc effectuée « à la pièce » par différents intervenants n'étant pas tenus de prendre connaissance de l'entièreté du schéma ni de posséder une réelle connaissance du territoire en question.

Il est également supposé que l'échelon régional a du mal, par sa structure politique, à transcender l'intérêt et la volonté locale au bénéfice d'une conscience régionale. Dans cette perspective, l'intérêt régional constituerait essentiellement la somme de ses parties, soit la résultante des luttes de pouvoir confrontant les intérêts locaux. La limite du caractère fédérateur de l'échelon régional de planification de même que sa faible autonomie à l'égard du palier provincial laisse présumer que la perception du schéma, entendu comme expression de la volonté régionale, serait à nuancer.



(3) Concernant l'impact du jeu des rapports de force dans la capacité de la MRC à mener à bien son exercice de planification, il est présumé que l'échelon régional de planification ne possède pas les moyens de ses ambitions en regard du pouvoir dont jouissent les MRC face aux échelons supérieurs et inférieurs, de même qu'en regard des ressources disponibles versus les responsabilités qu'elle se doit d'assumer. Nous croyons également que l'autonomie régionale en ce qui concerne l'aménagement et la planification du territoire est en diminution, et ce, en dépit des discours prônant l'autonomie des régions. En corollaire, il est également supposé que le contrôle qu'exerce le gouvernement sur les MRC est en augmentation.

## 2.2 Le cadre conceptuel

Deux principaux concepts structurent l'analyse, soit le concept de gouvernance territoriale et celui d'aménagement du territoire. À titre de métaconcept, la gouvernance territoriale chapeaute l'ensemble de la réflexion. Le concept d'aménagement du territoire, pour sa part, lui est subordonné et agit comme concept thème. La précision de ces deux concepts permet de circonscrire le raisonnement et constitue l'assise du cadre opératoire.

### 2.2.1 Le concept de gouvernance territoriale

Les préoccupations de recherche s'inscrivent au sein d'une large réflexion au sujet de la gouvernance territoriale faisant état de la relation de pouvoir entre les acteurs du développement du territoire et l'État. Cette relation, auparavant bien hiérarchisée, est en période de transformation, le pouvoir entre les acteurs s'articulant davantage à l'horizontale et par conséquent, leur relation étant davantage orientée vers la coopération (Brodhag *et al.*, 2004). Il est plus qu'évident, à ce stade de la réflexion, que le concept de gouvernance territoriale est empreint d'une forte dimension politique. Il a été précédemment discuté du fait que certains auteurs associent ces

transformations à une manifestation de l'affaiblissement du rôle de l'État. En ce qui concerne cette recherche, l'idée de la transformation du rôle de l'État est principalement retenue, les enjeux de la gouvernance territoriale, à cet égard, se déterminant comme un « moyen de renouveler les formes traditionnelles de l'action publique » (Brodhag *et al.*, 2004 : 112).

La gouvernance, dont l'ancrage territorial est implicite pour autant qu'il ne s'agisse pas de gouvernance associée à l'administration d'entreprise, est particulièrement en proie à l'ambiguïté conceptuelle. Sa signification renvoie à un spectre d'interprétation très large, allant de la coordination des différents acteurs (Le Galès, 2003), au principe qui requalifie l'acteur citoyen relativement aux questions de gestion et d'aménagement du territoire (Gervais-Lambony *et al.*, 2001), en passant par une réponse à la complexité et à l'ingouvernabilité pouvant s'appliquer tant aux institutions qu'à la ville (Simoulin, 2007). Il faut également rappeler que l'acteur de la gouvernance n'est pas passif, mais bien stratégique.

Considérant le contexte et les objectifs de cette recherche, la définition retenue de la gouvernance en est une qui fait état de la pluralité d'acteurs ayant à négocier entre eux, et qui en cible l'étendue du « terrain de jeux », faisant ainsi le lien entre politique, société et territoire :

[...] processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés [...] La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usage politiques et sociaux, d'acteurs public et privé qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à la capacité de fournir des services et à assurer sa légitimité (Le Galès, 2003 : 419).

La gouvernance territoriale constitue un concept des plus fertiles à l'analyse, non pas pour sa capacité de répondre aux interrogations soulevées, mais bien pour l'angle

qu'elle propose sur la société et sa territorialité. À cet égard, il faut rappeler les propos de Le Galès (2003) selon lesquels :

La gouvernance est un chantier de recherche pour contribuer à expliquer notamment les formes contemporaines et les transformations (mais aussi les permanences) de l'État. [...] Elle s'apparente plutôt à une notion (...) qui n'apporte pas tant des réponses dans l'immédiat, qu'elle permet de formuler des questions. Ces questions, qui s'inscrivent dans une analyse des transformations de l'État et de l'action publique (mais aussi plus généralement de la régulation économique sociale et politique), présentent un triple avantage : celui de révéler les limites des cadres existants face à des phénomènes dont ils ne peuvent rendre compte ; celui de suggérer des relations modifiées entre des variables; celui d'esquisser les lignes de réponse le long desquelles doivent s'inscrire les travaux empiriques (Le Galès, 2003 : 422).

### 2.2.2 Le concept d'aménagement du territoire

Le concept d'aménagement du territoire fait d'abord référence à la notion d'appropriation d'un lieu. Cette dernière renvoie à celle d'une intervention volontaire sur ce même lieu désigné comme territoire. Il faut rappeler également que la notion d'intention est fondamentale au concept d'aménagement du territoire, et que cette intention est réfléchie, voire rationnelle. De plus, cette rationalité s'exprime particulièrement à travers la planification qui constitue une notion inhérente au concept d'aménagement du territoire, la prospective et le plan en constituant ainsi les principaux outils d'articulation.

Au regard des préoccupations déjà bien articulées concernant le sujet de recherche, le concept d'aménagement du territoire doit, dans un premier temps, faire état des trois éléments rappelés: « intervention volontaire », « action réfléchie » et « planification (prospective) instrumentalisée ». Mais il doit également se dégager de cette idée que l'aménagement du territoire ne se réduit pas au placage d'un grand geste ou d'une grande politique destinée à mettre de l'ordre dans les activités du territoire. Les eaux dans lesquelles les aménageurs naviguent sont en réalité beaucoup plus troubles. La

dimension politique du territoire est, en effet, un aspect incontournable de son aménagement. Par conséquent, une définition juste du concept doit intégrer cette dimension qui émerge des rapports de forces entre les acteurs territoriaux, notamment ceux entre l'État et les acteurs du développement territorial.

Au regard de ce qui précède, la définition retenue de l'aménagement du territoire constitue, en réalité, une hybridation simple de la définition de l'aménagement de Merlin (cité dans Saffache 2002)<sup>8</sup> et des définitions de l'aménagement du territoire de Kleinschmager (2006)<sup>9</sup> et de Brodhag *et al.* (2004)<sup>10</sup> auxquelles est ajoutée une considération à l'égard de la dimension politique de l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire devient ainsi :

- l'ensemble des théories, des pratiques et des techniques qui traduisent le souci d'une intervention volontaire sur l'organisation et le développement du territoire, tendant à mettre en place les instruments d'un développement économique et social équilibré pour l'ensemble du territoire, et impulsé par les pouvoirs publics qui suppose une planification spatiale de même qu'une mobilisation et une coordination des acteurs qui exercent sur l'aménagement du territoire un rapport de force.

---

<sup>8</sup> « L'aménagement est une action volontaire, impulsée par les pouvoirs publics (gouvernement ou élus selon l'échelle du territoire concerné) qui suppose une planification spatiale et une mobilisation des acteurs (population, entreprises, élus locaux, administration) » (Merlin cité dans Saffache, 2002 : 16).

<sup>9</sup> « L'aménagement du territoire est donc l'ensemble des théories, des pratiques et des techniques qui traduisent le souci d'une intervention volontaire sur l'organisation et le développement des espaces géographiques » (Kleinschmager, 2006a : 14).

<sup>10</sup> « Politique gouvernementale tendant à mettre en place les instruments d'un développement économique et social équilibré de l'ensemble du territoire national et à assurer son intégration dans l'espace [...] » (Brodhag *et al.*, 2004 : 11).

## 2.3 Le cadre opératoire

Trois concepts sont identifiés comme opératoires, faisant ainsi le pont entre la problématique de recherche et l'articulation du projet de recherche sur le terrain. Ces concepts sont fortement liés aux concepts de gouvernance et d'aménagement du territoire et découlent directement des hypothèses spécifiques de recherche. Les trois concepts opératoires sont (1) l'action stratégique, (2) l'intérêt régional, et (3) les rapports de force. Leur précision constitue le premier maillon de l'opérationnalisation de la recherche.

### 2.3.1 Le concept d'action stratégique

Partant du principe que les pratiques réelles en planification régionale vont au-delà du cadre organisationnel prescrit par la loi, il importe de bien saisir la véritable nature des pratiques actuelles de planification du territoire régional ainsi que leur portée sur le développement du territoire. Pour ce faire, la réflexion est ancrée au concept d'action stratégique implicitement abordé au chapitre précédent sous la rubrique des acteurs stratégiques. Au regard des éléments discutés, trois éléments fondamentaux au concept d'action stratégique sont identifiés, soit (1) l'aspect intentionnel des actions posées par les acteurs, (2) la marge de manœuvre dont disposent les individus au sein d'une organisation et (3) le pouvoir des individus à structurer les pratiques d'une organisation, laissant entendre ainsi l'existence d'une logique allant au-delà du cadre organisationnel officiel et prescrit. C'est à la lumière de ces considérations qu'est élaborée la stratégie de vérification de la première hypothèse au sujet de la nature des pratiques de planification régionale.

### 2.3.2 Le concept d'intérêt régional

La notion d'intérêt réfère, de manière générique, à la recherche de ce qui est profitable pour soi et/ou pour les autres. Elle est également fortement liée à la dimension stratégique des actions posées par les acteurs abordée au chapitre



précédent. Pourvues d'intention, les actions des acteurs sont guidées par la poursuite d'intérêts propres ou collectifs (Lussault, 2003).

En ce qui concerne l'intérêt régional, il est convenu de sa nature collective et par conséquent, du fait qu'il se dégage à travers un processus de concertation, s'élevant ainsi au-dessus des intérêts individuels des acteurs régionaux. La cohabitation des échelles multiples de gouvernance en matière de planification du territoire peut complexifier la capacité de chaque échelon à déterminer un projet de territoire en parfaite adéquation avec ses intérêts propres. C'est en regard de ces préoccupations qu'est élaborée la stratégie de vérification de la deuxième hypothèse au sujet de l'adéquation entre le contenu du schéma et l'intérêt régional. L'intérêt régional est entendu comme ce qui avantage la collectivité à l'échelle d'une région.

### 2.3.3 Le concept de rapport de force

Le concept de rapport de force est ancré à la notion de pouvoir et au processus de domination discuté au premier chapitre. Englobé par la notion de gouvernance, le concept de rapport de force s'inscrit dans la dimension politique du territoire, entendu que les notions de « politique » et de « pouvoir » sont liées au point où il est difficile de les définir distinctement sans générer plus de confusion que de clarté (Hogue *et al.*, 1988). Le déploiement du rapport de force confronte les acteurs territoriaux dans les processus de l'action publique et a pour conséquence de générer de l'activité conflictuelle. Comme le mentionne Kaspar (2010), « Le conflit en soi n'a rien de choquant. Il est, d'une manière générale, inhérent à tout système d'organisation nécessairement traversé de logiques multiples, de points de vue différents et d'intérêts divergents » (2010 : 17-18). Dans cette perspective, l'activité conflictuelle serait inhérente à tout processus de concertation menant à la prise de décision. « La concertation serait alors une forme pacifiée du conflit [...] » (Paquot, 2006 : 70). De manière générique, le conflit territorial peut être défini comme un événement



circonscrit dans l'espace et dans le temps, impliquant des protagonistes qui s'affrontent autour d'un projet d'aménagement le plus souvent, mais aussi autour de l'accès et de la gestion des ressources (Villeneuve *et al.*, 2009).

La relation entre les échelons de la gouvernance peut être propice aux conflits par la nature distincte des intérêts collectifs et individuels qui prévalent à chacune des échelles. Dans cette perspective, il importe de bien saisir la nature et les conséquences des rapports de force sur l'exercice de planification régionale. C'est en regard de ces préoccupations au sujet des rapports de forces qu'est élaborée la stratégie de vérification de la troisième hypothèse concernant le contexte politique et son impact sur la production de la planification par les MRC. Le rapport de force est entendu comme l'exercice d'un pouvoir par un acteur sur un autre acteur.

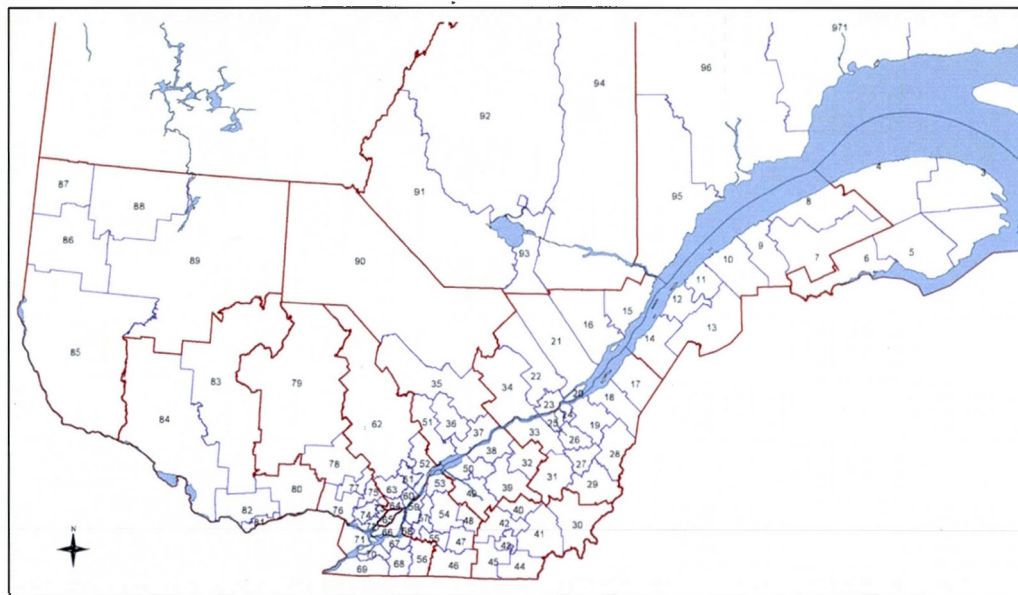
## CHAPITRE III

### CADRE OPÉRATOIRE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Ce chapitre expose le cadre opératoire de la recherche et clarifie la démarche méthodologique employée pour sa réalisation. Les variables et les indicateurs qui ont articulé la démarche de vérification des hypothèses sont également présentés, de même que les méthodes de collecte, d'analyse et de traitement des données recueillies.

#### 3.1 Le cadre spatial de la recherche

Le cadre spatial de la recherche est déterminé par deux critères essentiels : la faisabilité du projet, de même qu'une représentativité satisfaisante du terrain d'étude favorable à la généralisation des résultats obtenus. À la lumière de la problématique, le territoire de la MRC s'impose comme terrain d'étude privilégié. Le Québec compte 87 MRC (MAMROT, 2010) (figure 3.1). Les contraintes en termes de temps et de ressources pour cette recherche imposent de faire un choix parmi les 87 MRC existantes.



Source : mapaq.gouv.qc.ca

Figure 3.1 Découpage administratif des MRC

C'est l'étude et la comparaison de cas différents qui permettent le dégagement de certaines généralités. Les cas se doivent toutefois d'être choisis de manière à assurer la représentativité de l'échantillon. Considérant l'objectif principal de recherche visant à comprendre les difficultés que les MRC rencontrent dans la production de leur planification, il est convenu que chaque MRC ciblée doit être associée à l'une ou l'autre de ces deux réalités :

- un processus long de révision du schéma de deuxième génération;
- un processus rapide de révision ayant mené à l'entrée en vigueur du schéma de deuxième génération.

La volonté ou la capacité des MRC de produire la planification régionale est, entre autres, traduite par les délais associés à l'épisode de révision du schéma d'aménagement. Il est donc sensé de croire que l'étude de cas présentant de longs retards permette de vérifier les hypothèses avancées au chapitre II. En contrepartie, se

limiter à ces cas introduirait un important biais à l'étape de généralisation des résultats de recherche obtenus puisque cette réalité d'un long processus de révision n'est pas partagée par l'ensemble des MRC du Québec. Il importe donc que l'échantillon étudié présente des cas de processus de révision lent et rapide du schéma d'aménagement.

L'épisode de révision des schémas de deuxième génération est l'épisode de révision retenu aux fins d'échantillonnage puisqu'il est le seul à avoir été amorcé par l'ensemble des MRC québécoises. Il faut, à ce sujet, préciser que seulement six (6) MRC du Québec avaient entamé une troisième révision de leur schéma en date du 19 avril 2012.

Nous avons pu observer, dans l'analyse des épisodes de révision des schémas d'aménagement du Québec présentée au premier chapitre, que certaines tendances régionales se dégagent. Ces observations ont été utilisées afin de restreindre le bassin de MRC à partir duquel l'échantillon a été constitué. Il est à noter que le Québec compte 11 régions administratives regroupe un total de 98 MRC ou villes MRC ayant la responsabilité d'un schéma d'aménagement et de développement.

Les régions de l'Estrie et du Bas-Saint-Laurent et de Lanaudière ont été ciblées dans un premier temps. La région de l'Estrie compte sept (7) MRC et présente une tendance régionale rapide en ce qui concerne le processus de révision des schémas d'aménagement avec une moyenne de 7,98 ans pour les schémas de deuxième génération. La région du Bas-Saint-Laurent compte huit (8) MRC et présente, pour sa part, une tendance contraire, soit d'importants retards en ce qui concerne la révision des schémas d'aménagement avec une moyenne de 13,67 ans. Il en va de même avec la région de Lanaudière qui compte six (6) MRC et présente une moyenne de 14,42 ans pour la révision des schémas de deuxième génération.

D'autres MRC situées dans les régions de la Montérégie et des Laurentides ont également été approchées et ce, suite à la recommandation des acteurs des MRC incluses aux trois régions ciblées à priori.

En tout, 12 MRC constituent le terrain d'étude (tableau 3.1). Pour l'ensemble des MRC participantes, cinq (5) MRC présentent un profil de révision rapide, donc inférieur à la moyenne québécoise de 12 ans (figure 1.1) et sept (7) MRC présentent un profil de révision lent, donc supérieur à cette même moyenne québécoise.

Tableau 3.1 : Détail des MRC ciblées

Région	MRC	Processus rapide	Processus lent
Etrie	2	2	
Bas-Saint-Laurent	4	1	3
Lanaudière	4	1	3
Laurentides	1	1	
Montérégie			1
Total	12	5	7

Source : MAMROT, 2012 Compilation originale

### 3.2 Le cadre temporel de la recherche

Le cadre temporel de la recherche inclut de multiples périodes temporelles distinctes. La période de temps correspondant au phénomène étudié sera, en effet, différente pour chacune des MRC à l'étude puisque les périodes de production et d'adoption des schémas révisés ne sont pas synchronisées.

Suite à l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979, les MRC ont été dans l'obligation de produire un schéma d'aménagement devant entrer en vigueur au plus tard en 1986. Les schémas de première génération des MRC du

Québec ont donc été généralement produits et adoptés à des moments différents pour chacune des MRC à l'intérieur de cet intervalle de sept (7) ans. Cette désynchronisation a perduré et s'est accentuée au cours des périodes de révision subséquentes. Même si la révision des premiers schémas devait débiter théoriquement cinq (5) ans après l'entrée en vigueur de chaque schéma, certaines MRC ont tardé à entamer le processus de révision accentuant ainsi la désynchronisation des périodes de révision. Il faut également prendre en compte les délais inégaux du processus de révision pour chacune des MRC occasionnés, entre autres, par le désaveu gouvernemental des versions proposées du schéma révisé.

Il est considéré que l'épisode de révision du schéma débute à l'amorce du travail de révision, soit au moment d'adoption d'un document sur les objets de la révision (DOR), et s'achève lors de l'entrée en vigueur du schéma révisé. Évidemment, ces épisodes sont, en termes de durée et d'inscription dans le temps, différents pour chacune des MRC.

### 3.3 Précisions méthodologiques

La recherche d'une explication juste des phénomènes observés détermine le type fondamental de la recherche. Cette dernière appelle au processus déductif de raisonnement et comporte une stratégie de vérification essentiellement empirique consistant à vérifier sur le terrain les hypothèses par l'étude de cas. Une forte validité interne autant qu'externe est recherchée de manière à favoriser la généralisation des résultats.

La confirmation ou l'infirmité des hypothèses fait l'objet d'une démonstration scientifique construite sur le modèle de l'entonnoir. Ainsi, l'objectif principal et ses déclinaisons sous forme d'objectifs et d'hypothèses spécifiques, ont été précisés par le cadre conceptuel et les concepts opératoires (« l'action stratégique », « l'intérêt



régional » et « les rapports de forces ») auxquels sont rattachés les référents empiriques (variables et indicateurs).

### 3.4 Opérationnalisation de la recherche

L'étape d'opérationnalisation de la recherche (figure 3.2) consiste à préciser l'identification et l'articulation des variables et des indicateurs ainsi que leur relation avec les hypothèses de recherche et les concepts opératoires précédemment présentés.

#### 3.4.1 Opérationnalisation de l'hypothèse spécifique (1)

La première hypothèse spécifique de recherche concerne la nature et l'impact des pratiques de planification régionale sur le développement du territoire et réfère au concept opératoire d' « action stratégique ». La nature et la portée stratégique des pratiques de planification régionale sont explorées à l'aide de quatre variables : (a) les projets de développement, (b) les ressources disponibles, (c) les amendements au schéma et (d) les délais de la révision.

(a) L'utilisation de la variable *projet de développement* permet d'apprécier la portée de la planification sur le terrain. Les indicateurs qui s'y rattachent permettent de déterminer si le schéma constitue un levier de développement ou si sa fonction tient davantage à son aspect réglementaire. Ces indicateurs précisent, dans une certaine mesure, le rôle que tient le schéma dans la stratégie d'aménagement et de développement de la MRC.

(b) L'utilisation de la variable *ressources disponibles* permet d'apprécier le contexte dans lequel les acteurs de la planification régionale évoluent. Les indicateurs qui s'y rattachent permettent de saisir l'évaluation que font les acteurs des budgets temps et ressources investis à l'aménagement en général ainsi qu'au schéma en particulier. Ces

indicateurs précisent, dans une certaine mesure, l'importance qu'accordent les acteurs au schéma d'aménagement et, par le fait même, le rôle qu'occupe ce dernier dans leur stratégie d'aménagement et développement régional.

(c) L'utilisation de la variable *amendements* permet d'apprécier l'utilisation du schéma d'aménagement que font les acteurs de la planification régionale. Les indicateurs qui s'y rattachent permettent de connaître la quantité ainsi que les motifs des différentes modifications présentes au schéma en vigueur. Les motifs peuvent concerner les exigences gouvernementales, celles d'un projet ou bien la volonté de mettre à jour le schéma, ce qui constitue une alternative au processus officiel de révision. Ces indicateurs précisent l'usage du schéma et les stratégies qui en découlent.

(d) L'utilisation de la variable *délais* permet de poser un regard d'ensemble sur l'épisode de révision du schéma d'aménagement des MRC. Les indicateurs qui s'y rattachent permettent de connaître les raisons qui, selon les acteurs, expliquent le retard ou la rapidité de leur MRC à produire la révision du schéma d'aménagement. Ces raisons précisent la perception qu'ont les acteurs des facteurs qui déterminent leur capacité de produire la révision du schéma. Elles précisent également leur volonté de se prêter à cet exercice, ce qui, par le fait même, apporte un éclairage sur les stratégies d'aménagement et de développement déployées par les MRC.

### 3.4.2 Opérationnalisation de l'hypothèse spécifique (2)

La deuxième hypothèse spécifique de recherche concerne l'adéquation entre le contenu du schéma et l'intérêt régional et réfère au concept opératoire d'intérêt régional. Cette adéquation est explorée à l'aide de deux variables : (a) la confrontation de l'intérêt régional à l'intérêt provincial et (b) la confrontation de l'intérêt régional à l'intérêt local (figure 3.2).

(a) La variable de la *confrontation de l'intérêt régional à l'intérêt provincial* permet d'apprécier la nature du contrôle qu'exerce l'échelon provincial de gouvernance sur le contenu du schéma régional. Les indicateurs qui s'y rattachent permettent de connaître la perception qu'ont les acteurs de l'impact et de la pertinence des avis gouvernementaux sur le contenu du schéma. Ils permettent également de connaître leur perception de l'impact et de la cohérence de l'ensemble des discours que tient le gouvernement provincial au sujet de l'organisation, de la gestion, de l'aménagement et du développement du territoire.

(b) La variable de la *confrontation de l'intérêt régional à l'intérêt local* permet d'apprécier la dynamique politique régionale et la capacité des acteurs décisionnels à s'élever au-dessus des intérêts locaux. Les indicateurs qui s'y rattachent permettent d'évaluer la capacité de concertation des élus au conseil de la MRC, la cohésion des décisions prises par ce même conseil ainsi que la présence d'une conscience régionale partagée par les élus. Ils permettent également de comprendre les motivations ou les réticences des acteurs à la mise en place d'une préfecture élue au suffrage universel.

### 3.4.3 Opérationnalisation de l'hypothèse spécifique (3)

La troisième hypothèse spécifique de recherche concerne la nature et l'impact des rapports de force entre les échelons et entre les acteurs de la gouvernance territoriale et de la planification régionale. Elle réfère au concept opératoire de rapport de force. Le sujet de la troisième hypothèse est exploré à l'aide de trois variables : (a) la relation entre les MRC et les différents ministères gouvernementaux, (b) les mesures d'encadrement et de reddition de comptes imposées aux MRC et (c) la décentralisation des pouvoirs de l'échelon provincial vers l'échelon régional (figure 3.2).

(a) La variable de la *relation entre les MRC et les ministères gouvernementaux* permet d'apprécier la nature de la relation entre la MRC et les différents ministères. Cette relation peut, bien entendu, être conflictuelle ou non. Les indicateurs qui s'y rattachent permettent d'évaluer la perception générale du niveau de collaboration qu'ils entretiennent avec les ministères provinciaux, la satisfaction des MRC en regard du service offert par les interlocuteurs régionaux, de même que la perception des MRC de leur pouvoir de négociation avec les ministères provinciaux.

(b) La variable des *mesures d'encadrement et de reddition de comptes* permet d'apprécier la perception des acteurs de la planification régionale du cadre dans lequel ils évoluent. Les indicateurs qui s'y rattachent permettent de connaître le poids que représente la reddition de comptes dans l'exercice de leurs fonctions, leur perception d'une évolution ou d'un changement dans les pratiques d'encadrement du gouvernement, les pressions subies ou non au sujet de l'amorce ou de la progression de l'exercice de planification régionale.

(c) La variable de la *décentralisation* des pouvoirs de l'échelon provincial vers l'échelon régional permet d'apprécier la perception des acteurs de la planification régionale du degré d'indépendance réel dont ils disposent face au gouvernement provincial. Les indicateurs qui s'y rattachent permettent de connaître la perception des acteurs de leur autonomie et du niveau de confiance que leur accorde le gouvernement provincial. Ils permettent également de connaître leur perception des ressources dont ils disposent à l'égard des nouvelles responsabilités déléguées par le gouvernement provincial.

Hypothèses spécifiques	Cadre conceptuel	Concepts opératoires	Variables	Indicateurs
1. Nature et impact des pratiques de planification régionale	Gouvernance territoriale et aménagement du territoire	Action stratégique	Projets	Aspect réglementaire Lever développement
			Ressources	Investies au schéma Investies à l'aménagement
			Amendements	Nombre Exigences gouvernementales Exigences projets Mise à jour
2. Adéquation entre le contenu du schéma et l'intérêt régional		Intérêt régional		Avis : pertinence
			Intérêt régional / intérêt provincial	Avis: cohérence Discours: pertinence Discours: cohérence
			Intérêt régional / intérêt local	Capacité de concertation Capacité de cohésion Conscience régionale Préfecture élue
3. Nature et impact des rapports de force		Rapports de force		Niveau de collaboration
			Relation MRC / Gouvernement	Interlocuteurs régionaux Pouvoir de négociation
				Poids reddition de comptes Changements encadrement Pression pour révision
			Décentralisation	Autonomie Confiance Ressources / responsabilités

Source : Compilation originale

Figure 3.2 : Opérationnalisation de la recherche



### 3.5 Sources et modes de collecte de données

Le détail des indicateurs permet de constater la nature des deux types de sources à explorer aux fins de la collecte des données, soit des sources écrites et des sources non écrites. Ces deux types de sources s'associent respectivement aux deux modes de collecte de données effectués, soit l'observation documentaire et l'entrevue.

Les sources de données écrites aux fins d'observation documentaire sont essentiellement composées de documents officiels tels que les schémas d'aménagements régionaux, les amendements au schéma et les règlements de contrôle intérimaires proposés et en vigueur, de même que les différents avis gouvernementaux qui leur sont respectivement associés. Les sources de données non écrites, pour leur part, sont associées exclusivement à des sources orales résultant d'entretiens particuliers avec les différents acteurs de la planification régionale.

### 3.6 Les entrevues

L'essentiel des données de cette recherche provient d'entrevues semi-directives effectuées auprès d'acteurs associés aux MRC ciblées. Ce mode de collecte d'information est favorisé considérant l'objectif de compréhension fine de la situation à l'étude. La poursuite de cet objectif nécessite une souplesse du cadre d'entrevue de manière à récolter, auprès des répondants, des informations variées et riches en détails. Le guide d'entrevue est présenté à la fin en Annexe D. Sa construction repose sur les éléments de problématique mais également sur les informations recueillies à l'étape de recrutement des MRC participantes. Les sujets abordés lors des entrevues sont regroupés en trois thèmes :

- L'évaluation du lien entre le contenu du schéma et les projets de développement dans la région;
- L'évaluation de l'adéquation entre le schéma et l'intérêt régional;



- L'évaluation de l'impact des rapports de force dans la capacité des MRC de mener à bien l'exercice de planification régionale.

Toutes les entrevues se sont déroulées dans les bureaux des MRC participantes. La plupart des entrevues ont été menées en présence de deux ou trois répondants d'une même MRC. Cette formule d'entrevue était souhaitée par la majorité des répondants. Tous les répondants ont accepté d'être enregistrés et d'aborder tous les sujets présentés dans le guide d'entrevues. La durée moyenne des entrevues est de 1h34, la plus longue étant de 2h23 et la plus courte de 59 minutes. Au total, 13 entrevues ont été réalisées et 27 répondants ont été rencontrés (tableau 3.2). La confidentialité des répondants est conservée de manière à favoriser une participation aux entrevues exempte de toute appréhension d'embarras. C'est pour cette raison que les MRC participantes ne sont pas identifiées et que seule la fonction des répondants est spécifiée.

Tableau 3.2 : Fonction des répondants par MRC ciblée

MRC	Répondants*	MRC	Répondants*
A	1 Préfet	G	14 Directeur aménagement (actuel)
	2 Directeur général		15 Directeur aménagement (ancien)
	3 Directeur aménagement		16 Chargé de projet révision schéma
B	4 Directeur général	H	17 Directeur général
	5 Directeur aménagement		18 Directeur aménagement
C	6 Préfet	I	19 Préfet
	7 Directeur général		20 Directeur général
	8 Directeur aménagement		21 Directeur aménagement
D	9 Directeur général	J	22 Préfet
	10 Directeur aménagement		23 Directeur aménagement
E	11 Directeur général	K	24 Directeur aménagement
F	12 Préfet	L	25 Préfet
	13 Directeur aménagement		26 Directeur général
			27 Directeur aménagement

Source : Compilation originale

\* L'usage systématique du masculin a pour fonction de préserver l'anonymat des répondants

### 3.7 Échantillonnage des répondants aux entrevues

Les acteurs interrogés sont exclusivement rattachés à l'échelon régional de gouvernance territoriale que représente la MRC. Systématiquement, le désir de rencontrer le préfet, la direction générale et la direction de l'aménagement pour chacune des MRC ciblées a été manifesté. L'ensemble des acteurs ayant accepté de participer à la recherche est composé de six (6) préfets, huit (8) directeurs généraux, 12 directeurs de l'aménagement et d'un (1) chargé de projet à la révision du schéma (tableau 3.2).

Il est important de considérer qu'un regard complet sur la situation exigerait également la participation d'acteurs rattachés au palier provincial de gouvernance territoriale, entendu que les rapports de force entre le palier de gouvernance régional et provincial sont significatifs dans l'explication de résultats obtenus.

### 3.8 Traitement, analyse et interprétation des données

Le traitement des données recueillies est essentiellement qualitatif. L'analyse des données a été effectuée à partir d'une grille permettant d'apprécier la position des répondants sur chacun des sujets figurant au guide d'entrevue. Un verbatim a été réalisé pour huit des treize entrevues menées. Les propos des acteurs servant à illustrer les analyses proviennent essentiellement de ces verbatim. En ce qui concerne la collecte des données, le point de saturation a été atteint après neuf entrevues.

L'analyse générale des données recueillies est, pour sa part, exclusivement qualitative, la forme privilégiée étant celle de la « construction d'explication » qui consiste à dégager une explication générale du phénomène à l'étude par la confirmation ou l'infirmerie des hypothèses de départ.

## CHAPITRE IV

### ANALYSE ET INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

Ce chapitre expose l'analyse et l'interprétation de l'information et des données recueillies entre les mois de février et avril 2012 auprès des 12 MRC participantes. Trois thèmes structurent la présentation des analyses : (1) le schéma d'aménagement et le développement du territoire, (2) l'adéquation entre le schéma d'aménagement et l'intérêt régional et (3) l'incidence sur le schéma des rapports de force entre les échelons de gouvernance territoriale. À chacun de ces thèmes correspond une hypothèse de recherche qui, au terme de l'analyse des résultats, est vérifiée.

#### 4.1 Le schéma d'aménagement et le développement du territoire

Les MRC du Québec ont été créées en vertu de la *loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (1979). L'aménagement du territoire constitue la compétence initiale de la MRC et le schéma d'aménagement est sa première responsabilité. Depuis la première vague de schémas entrés en vigueur majoritairement (plus de 91 %) entre 1987 et 1989 (MAMROT, 2012), le contenu et le rôle du schéma ont grandement évolué. Les aménagistes interrogés ayant vécu cette première vague témoignent généralement de cette évolution et font état des différences considérables qui distinguent les schémas de première génération des schémas de deuxième génération. Ces différences concernent tant le contenu que les processus de négociation avec le provincial en vue de l'approbation du contenu du schéma, en général, beaucoup moins laborieux pour la première génération que pour la deuxième, la première

génération des schémas étant majoritairement axée sur la traduction normative des préoccupations gouvernementales.

Les nouvelles orientations émises par le gouvernement en 1994-1995 ont précisé et augmenté les attentes gouvernementales à l'égard du contenu des schémas d'aménagement de deuxième génération. François Lestage, président de l'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ), précise que c'est dans cette foulée que s'est articulée l'intention du gouvernement d'associer le schéma au développement, et par conséquent, de favoriser l'arrimage entre le schéma et le centre local de développement (CLD)<sup>11</sup>.

Notons qu'il a été obligatoire, dès l'entrée en vigueur de la LAU, d'accompagner le schéma d'aménagement d'un plan d'action destiné à articuler sa mise en œuvre. L'obligation de présenter un plan d'action semble appuyer cette volonté, alors plus tacite, de faire du schéma d'aménagement un outil de développement. L'obligation nouvelle (2010) de maintenir en vigueur un énoncé de vision stratégique renforce le lien entre le schéma et le développement du territoire. À cet égard, il est attribué à la dimension stratégique de l'énoncé de vision le sens discuté au premier chapitre, c'est-à-dire la capacité de mettre en œuvre des actions qui permettront l'atteinte des objectifs déterminant et motivant l'exercice de planification.

---

<sup>11</sup> Les CLD sont créés en vertu de la *loi sur le ministère des Régions* sanctionnée en 1997. Ces organismes ont pour mandat de soutenir le développement local de même que l'entrepreneuriat. La *loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* sanctionnée en décembre 2003 modifiera « les règles de gouvernance entre le CLD, la MRC et le gouvernement » (Association des CLD, 2010). Elle confiera alors à la MRC la responsabilité du soutien au développement local et à l'entrepreneuriat. En vertu de cette même loi, la MRC se trouvera dans l'obligation de confier l'exercice de cette compétence au CLD qui, par ce fait, devient un organisme mandataire de la MRC (Association des CLD, 2010).

Interpellée par le chantier du projet de loi 47, l'AARQ entrevoit un schéma de troisième génération plus souple et fortement ancré à la dynamique et aux objectifs économiques du territoire : « On traîne le bagage coercitif, mais on veut que ça évolue et que ce soit ancré davantage au développement » (François Lestage, président de l'AARQ).

Le schéma d'aménagement comme outil de développement territorial semble ainsi bien ancré au discours gouvernemental sur le développement de même qu'aux préoccupations des aménagistes régionaux. Il importe cependant de valider sur le terrain la capacité actuelle du schéma d'aménagement de contribuer aux forces vives du développement, sa dimension réglementaire lui reléguant traditionnellement un rôle coercitif destiné à encadrer les projets plutôt qu'à les initier.

Il a été vérifié, auprès des acteurs rencontrés, la nature du lien perçu entre le schéma d'aménagement et le développement du territoire. En plus d'apporter un éclairage sur la portée réelle de l'outil actuel de planification régionale pour les MRC ciblées, les discussions ont mis à jour l'utilisation particulière, parfois stratégique, que les acteurs rencontrés font de leur schéma. Les discussions ont également révélé la variation, d'un territoire à l'autre, du rôle qu'occupe la MRC au sein de son territoire ainsi que la variation de l'importance accordée à l'exercice de planification<sup>12</sup>.

Les informations recueillies sur ces sujets permettent de valider l'hypothèse de départ (c.f. chapitre II) concernant la nature et l'impact des pratiques de planification régionale sur le développement du territoire. Cette dernière fait état d'un décalage présumé entre le contenu du schéma et la réalité terrain en prétendant que :

---

<sup>12</sup> Nous rappelons que tous les propos des acteurs des MRC participantes sont confidentiels et que par conséquent, seule la fonction de chaque répondant au sein de sa MRC est identifiée. (c.f. tableau 3.2).

- la portée de la planification sur le terrain est limitée par le caractère évolutif et dynamique du territoire et de son développement ;
- la planification n'est pas un exercice prioritaire dans l'agenda des MRC ce qui explique, en partie, les retards dans l'exercice de révision des schémas ;
- le cadre coercitif que constitue le schéma fléchit face à la pression du développement ;
- les délais de sa révision rendent caduc le projet de territoire qu'il porte, sa gestion à la pièce étant caractérisée par un manque de vision d'ensemble.

#### 4.1.1 Le schéma d'aménagement et l'évolution du territoire

Pour tous les acteurs interrogés, l'évolution du territoire est indéniable. Par conséquent, des ajustements ponctuels sont nécessaires au bon fonctionnement du schéma d'aménagement. La planification du territoire représente ainsi un défi de taille, entendu que le développement à venir est parfois imprévisible. « On peut avoir une vue de ce qui va se passer dans 3 ou 4 ans, le reste c'est de la futurologie » (MRC E, répondant 11).

Dans ce contexte d'évolution territoriale, presque tous les acteurs interrogés ont affirmé que le schéma se situait davantage en réaction aux projets qu'en amont.

Le schéma est en réaction. On travaille avec des humains, avec le territoire qui évolue et avec de l'existant qui constitue une contrainte et nous oblige à nous adapter. À l'école, on travaille en théorie sans prendre en compte toutes les variables. La réalité est très différente (MRC K, répondant 24).

Le schéma en vigueur n'est donc pas un document statique. Pour être opérationnel et le demeurer, le schéma doit s'adapter à l'évolution des milieux, aux exigences favorisant la saisie d'opportunités de développement de même qu'aux demandes du palier supérieur de gouvernance auquel il est assujéti. Ces demandes visent généralement à renforcer l'encadrement du développement territorial à l'échelle



régionale et locale. Ainsi, une proportion importante de l'activité professionnelle liée au schéma concerne sa gestion au jour le jour en réaction aux demandes des milieux municipaux et des particuliers, de même qu'à celles qui émanent du palier gouvernemental par le biais de lois et de politiques devant être intégrées à la gestion territoriale des paliers inférieurs de gouvernance.

Selon les informations recueillies, il est constaté que pour plusieurs MRC, les modifications apportées au schéma sont principalement issues des demandes des milieux municipaux concernant une opportunité ou un projet de développement ainsi que de la réalité territoriale en constante évolution qui nécessitent certains ajustements au schéma.

La révision du schéma, pour sa part, engage un processus d'élaboration et de concertation complexe, voire laborieux dans bien des cas, qui s'inscrit dans une logique de gestion distincte des modifications et de la modernisation ponctuelles du schéma en vigueur. L'élaboration de la révision, qui s'échelonne sur une longue période, appelle à la projection des tendances et à l'anticipation du développement dans le but de le soutenir et de l'encadrer adéquatement. Malgré le bien-fondé de l'exercice de planification, rappelons les limites que les acteurs ont soulevées quant à son acuité et au maintien de celle-ci dans le temps.

La planification du territoire demeure ainsi, à certains égards, un exercice de style qu'il importe, selon certains acteurs interrogés, d'adapter à la réalité dynamique du territoire afin qu'il puisse répondre aux besoins actuels de développement des communautés. Il faut comprendre, à cet égard, l'importance des modifications ponctuelles au schéma qui permettent l'adaptation du schéma aux enjeux et aux opportunités actuelles de développement. Cette adaptation ponctuelle réduit ainsi la caducité du document qui, selon plusieurs acteurs interrogés, devient pratiquement inévitable au fil du temps. Quelques acteurs ont cependant fait état du désavantage

associé à la seule pratique des adaptations ponctuelles au détriment d'une révision complète. L'adaptation ponctuelle est, en effet, moins propice à la mise en place d'une vaste démarche réflexive qui constitue généralement l'occasion d'actualiser les modèles prévisionnels essentiels à la réflexion des acteurs ainsi que l'occasion pour ces derniers de se concerter sur les orientations du développement territorial à venir.

#### 4.1.2 Le schéma d'aménagement comme outil de développement

Les échanges avec les différents acteurs interrogés ont précisé l'utilisation faite du schéma par les MRC. Pour tous les répondants, le schéma constitue d'abord un cadre coercitif destiné à encadrer les initiatives de développement. Une seule des MRC participantes a été en mesure de relever des projets de développement clairement initiés par le schéma et son processus de concertation. Pour la majorité des MRC ciblées, le schéma ne joue pas un rôle de levier ou de catalyseur de développement, et ce, malgré le processus de consultation et de concertation inhérent à l'élaboration du schéma susceptible de générer le choc des idées nécessaire à l'initiation de certains projets d'aménagement et/ou de développement.

#### 4.1.3 La modification du schéma et la pression du développement

Les répondants ont également été interrogés sur la capacité de résistance du contenu du schéma face à la pression du développement, entendu que la présence de multiples modifications au schéma est susceptible de témoigner d'une difficulté en ce sens. À la lumière des informations recueillies auprès des acteurs, il est constaté que le corollaire entre la capacité du schéma à résister à la pression du développement et les fréquentes modifications du schéma n'est pas si évident.

En effet, les MRC ayant fait le choix d'investir peu dans la révision du schéma ont à composer avec un schéma plus âgé nécessitant une plus grande adaptation à la réalité actuelle. Il est alors possible de supposer que la pression sur le schéma provient

davantage de l'évolution naturelle du territoire que des projets de développement économiques. Au contraire, les schémas de première génération, souvent peu contraignants bien que désuets, sont appelés à être très peu modifiés, donnant à tort l'impression que le cadre coercitif qu'ils constituent est résistant.

Malgré les nuances à apporter à l'analyse, il faut constater que la majorité des MRC participantes se disent disposées à adapter le contenu coercitif du schéma afin de permettre la saisie d'opportunité de développement. La fermeté de cette position varie d'une MRC à l'autre. Cette variation n'est pas proportionnelle au niveau de vitalité économique de la MRC. En effet, certaines MRC participantes présentant une très bonne posture économique de même que des MRC présentant une situation plus précaire se sont dites fortement enclines à modifier le schéma aux fins de saisies d'opportunités économiques. D'autres MRC, qui y étaient également disposées, ont fait valoir davantage de réserves en précisant que leur degré de flexibilité était fortement sensible à la qualité des projets.

Les quelques MRC ayant affirmé qu'en général, le contenu de leur schéma résiste à la pression du développement sont des MRC qui estiment investir beaucoup dans la planification du territoire. Pour ces dernières, l'adaptation du schéma aux opportunités majeures de développement a fait l'objet d'une négociation en amont du processus de planification et le résultat de cette négociation a été intégré dans le contenu du schéma à entrer en vigueur. Les modifications apportées au schéma après son entrée en vigueur sont donc généralement mineures et concernent de petits projets dont la réalisation ne remet pas en cause les lignes directrices négociées lors de la conception du schéma. Nous comprenons, à cet égard, que les projets d'envergure et hautement structurants ont, pour leur part, déjà été négociés au moment de l'élaboration du schéma et intégrés à son cadre coercitif.

L'un des acteurs interrogés a également fait état de la plus grande capacité de résistance d'un contenu ayant fait l'objet de négociation dans un processus de concertation impliquant plusieurs parties. Le contenu du schéma, dans ces circonstances, serait moins facilement altérable du fait qu'il implique plusieurs acteurs ayant négocié entre eux.

Quelques-uns des acteurs professionnels et administrateurs des MRC interrogés ont fait mention de l'importance d'impliquer les élus dans le processus d'élaboration du schéma, précisant que leur implication influençait directement la capacité du schéma à se maintenir suite à son entrée en vigueur et son application. L'un des acteurs a fait valoir à ce sujet qu'il appartient à l' élu de défendre sur la place publique et face à la population le contenu du schéma, d'où l'importance que le contenu soit connu et endossé par les élus en question.

À la lumière de ces différentes informations, il est constaté que l'investissement dans la planification et l'exercice de concertation, dont l'implication des élus est implicite, semble influencer la capacité du schéma à résister à la pression du développement. Mentionnons cependant qu'il est difficile d'évaluer la capacité de la MRC à tenir tête aux acteurs économiques dans le processus de négociation au moment de l'élaboration du schéma. L'absence de cette information empêche de statuer sur le niveau réel de corrélation existant entre l'investissement dans la planification et la capacité du schéma à résister à la pression du développement.

Il est également constaté que l'exercice de concertation implicite à l'élaboration du schéma semble particulièrement bénéfique à la cohérence du schéma et, par conséquent, à celle des modifications qui lui seront apportées. Comme l'ont abondamment fait valoir les répondants de la MRC B qui est certainement la MRC distinctive de l'échantillon en termes d'investissements dans la planification



territoriale, l'exercice de concertation permet la mise à niveau de tous les acteurs favorisant ainsi la cohérence des projets prévisibles et non prévisibles avec le schéma.

Il faut cependant rappeler les limites de la planification soulevées par plusieurs acteurs interrogés, modulant ainsi les conclusions des analyses concernant les propos tenus par les répondants de la MRC B. Ainsi, et même dans un contexte où le schéma en vigueur a fait l'objet d'une révision récente, l'une des MRC participantes a confié avoir été prise de court par l'émergence d'un projet de développement majeur complètement imprévu et insoupçonné qui a non seulement requis la modification de la planification en vigueur mais a également modifié en profondeur la dynamique territoriale, altérant ainsi fondamentalement le contenu du schéma élaboré en concertation par les acteurs régionaux.

Il faut donc rappeler, en synthèse, la difficulté d'établir un lien fiable entre le nombre de modifications au schéma et sa capacité de résistance à la pression du développement. Il est cependant possible d'affirmer que le développement est une préoccupation partagée par l'ensemble des MRC participantes et que plusieurs d'entre elles ont fait état de leur disposition à adapter le schéma de manière à favoriser la réalisation d'un projet de développement.

Bien qu'il soit difficile d'établir un lien entre la précarité économique régionale et la « flexibilité » du schéma, la question financière constitue néanmoins une véritable préoccupation qui influence le rapport des municipalités au développement, et, par ricochet, les pratiques des MRC en ce qui concerne la gestion de leur schéma en vigueur.

#### 4.1.4 La fiscalité municipale et le développement territorial

Certains acteurs interrogés ont fait état de l'impact de la fiscalité municipale sur la gestion de l'urbanisation et le développement territorial. Ils ont ainsi soulevé la dépendance des municipalités face au développement, entendu que la majorité des revenus municipaux proviennent de la taxe foncière. Les acteurs ayant soulevé ce point considèrent la chose comme un problème.

C'est le schéma qui s'adapte aux projets. En fait on tente de l'adapter. Les revenus des municipalités sont à 95 % des revenus de taxe. Quand il y a des opportunités d'affaires, c'est évident que ça intéresse tout le monde. Alors on essaie d'exaucer la demande. Habituellement, ça passe en région, mais il faut que ce soit approuvé par le ministre. Ça arrive qu'on ait des surprises (MRC I, répondant 19).

Les propos d'un autre acteur interrogé confirment la pression que subissent les milieux municipaux à l'égard du développement et des revenus fonciers qu'il génère. Ce dernier fait état d'une situation où il a été dans l'incapacité, comme directeur de la MRC et professionnel de l'aménagement, de raisonner les élus sur la viabilité d'un projet de développement requérant une modification au schéma. L'acteur en question jugeait le projet peu adéquat pour le développement durable et cohérent du territoire malgré l'intérêt économique qu'il présentait et qui avait rallié les élus. Dans ce cas précis, l'acteur estimait heureuse la présence d'un palier supérieur de gouvernance ayant autorité sur la demande de modification du schéma. Toujours selon l'acteur interrogé, le gouvernement a joué à ce moment le rôle nécessaire de « filet de sûreté » (MRC E, répondant 11).

Le témoignage de cet acteur met également en lumière la difficulté de l'échelon régional à constituer un échelon de gouvernance indépendant du local sur le plan politique. Les élus siégeant au conseil de la MRC étant les maires municipaux, l'échelon régional semble, à l'égard du pouvoir, se confondre dans l'échelon local de gouvernance, limitant ainsi l'indépendance qui lui est nécessaire à l'exercice de sa



fonction d'encadrement de l'échelon local. Le développement du territoire étant synonyme de revenus municipaux, on peut supposer du poids des intérêts locaux dans la dynamique politique régionale.

#### 4.1.5 Les ressources disponibles et le schéma d'aménagement

Les discussions avec les acteurs interrogés permettent d'établir un parallèle entre la faible capacité du schéma à initier le développement et le pouvoir financier extrêmement limité des MRC. Les MRC ne disposent que très rarement de revenus autonomes<sup>13</sup>, la grande majorité du financement de leurs activités provenant des quote-parts municipales. En ce qui concerne donc les projets de développement d'envergure régionale, le faible pouvoir financier de la MRC se traduit donc nécessairement par l'investissement de capitaux provenant des coffres d'acteurs autres que la MRC (privés, municipaux ou gouvernementaux).

L'un des acteurs interrogés a longuement discuté de la question financière du développement régional et perçoit la gestion des schémas régionaux par le gouvernement provincial comme une question prioritairement, voire strictement, financière. Selon cet acteur, l'aménagement du territoire régional renvoie essentiellement à une question de rationalisation des ressources financières de l'État, ce dernier veillant à ce que le contenu des schémas régionaux négocié par les acteurs des milieux ne mette pas le gouvernement en situation de gérer une demande de financement qu'il n'aurait pas approuvée préalablement.

Ils veulent nous mettre en situation de ne jamais leur demander un budget de développement : parce que c'est à la base un problème budgétaire. Le MAMROT ne contrôle pas l'aménagement du territoire. Il est utilisé comme outil de contrôle des subventions gouvernementales au fonctionnement et au développement des territoires (MRC B, répondant 4).

---

<sup>13</sup> Certaines MRC possèdent des revenus autonomes liés à la gestion des territoires publics dont ils ont la responsabilité. Les opportunités de revenus autonomes pour ces MRC sont donc directement liées aux particularités territoriales des MRC.

Alors que l'une des MRC participantes constatait dernièrement que la majorité des projets annoncés dans le plan d'action de son schéma de deuxième génération a été réalisée, plusieurs MRC participantes ont désigné le plan d'action comme étant l'enfant pauvre du schéma. Ces propos recueillis témoignent, à certains égards, du peu d'investissement direct de la MRC à l'initiation et la mise en œuvre de projets de développement. Il faut noter que la MRC de l'échantillon s'étant révélée satisfaite de ses réalisations est l'une des rares MRC participantes à bénéficier de revenus autonomes significatifs. Il faut cependant spécifier que la question des revenus autonomes n'a pas été abordée directement avec les acteurs et qu'à cet égard, doit se limiter au soulèvement de l'observation ainsi qu'à la supposition d'une corrélation entre l'autonomie des revenus et la capacité de mise en œuvre de projets régionaux de développement par les MRC.

Le manque de ressources, notamment au niveau des effectifs, a été mis en cause par quelques acteurs interrogés en ce qui concerne le faible investissement des MRC dans la mise en œuvre du plan d'action. Plusieurs acteurs ont affirmé être dans une logique de gestion d'urgence, ce qui laisse peu de place aux initiatives, et même dans plusieurs cas, peu de temps pour la révision en profondeur de la planification tel que prescrit par la loi. Ainsi, pour les MRC participantes aux prises avec un problème de ressources, la gestion au jour le jour du schéma est généralement prioritaire à l'exercice de révision de la planification territoriale. Le principe de gestion de l'urgence évoqué par les acteurs au sujet du plan d'action n'y est donc pas exclusif et concerne la gestion entière du schéma.

#### 4.1.6 Les ressources disponibles et la dynamique régionale

Nous rappelons que les ressources financières des MRC sont majoritairement tributaires des contributions municipales. Par conséquent, les ressources dont

disposent les MRC sont directement liées à la reconnaissance locale du bien-fondé de la MRC et de l'avantage que peuvent en retirer les municipalités. « Ça nous a pris beaucoup de temps pour créer la reconnaissance qui nous a permis d'avoir davantage de budgets » (MRC E, répondant 11).

Il faut préciser que certains des acteurs interrogés ont établi une corrélation directe entre la dynamique régionale et la capacité de faire dégager les budgets nécessaires au bon fonctionnement des activités de la MRC. À cet effet, l'un des acteurs interrogés souligne la conséquence de la présence d'une ou de plusieurs villes centres au sein de la MRC sur la capacité de cette dernière à se faire attribuer les budgets qu'exige la bonne marche de ses opérations.

Lorsque l'on fait la demande de budgets supplémentaires pour assumer les responsabilités que nous imposent nos champs de compétences, les villes centres y perçoivent un dédoublement inutile. La MRC est perçue comme un palier de trop. Ces villes ne veulent pas investir ces sommes à la MRC et préfèrent gérer ça chez elles (MRC E, répondant 11).

À l'inverse, une dynamique régionale caractérisée par une forte proportion de milieux ruraux change radicalement cette perception. Le dédoublement n'est plus un problème puisque l'ensemble des services qu'offre la MRC n'est pas présent dans les milieux locaux. Qui plus est, la présence de ce palier permet la mise en place de services que les milieux locaux ne seraient pas en mesure de s'offrir individuellement. À titre d'exemple, pour l'ensemble des MRC participantes situées en région et présentant une proportion significative de milieux ruraux, il est fréquent que la MRC régionale assume la responsabilité, en tout ou en partie, de la planification locale de ces milieux. La MRC est donc appelée à jouer un rôle de coopérative de service ce qui, selon les informations recueillies, semble favoriser les échanges et la collaboration entre la MRC et les municipalités. Il est donc possible d'en conclure que la rareté des ressources constitue un facteur de collaboration et de cohésion régionales.

Un contexte de tension politique peut également favoriser la collaboration et la cohésion régionale, entendu que ce contexte favorise, dans certaines situations, le besoin de se solidariser face à une difficulté ou un problème commun. Pour les MRC participantes vivant cette situation, le problème commun concerne les rapports de forces exercés entre le gouvernement, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et les villes incluses aux limites de la CMM ou situées à proximité.

Il faut noter, à ce sujet, la mise en place en mai 2011 d'une orientation gouvernementale (n° 10) imposant aux MRC hors CMM, mais situées à proximité de ses limites, une stratégie de développement axée sur la consolidation d'un pôle de services et d'équipements (Annexe E, MAMROT, 2011a). Cette mesure a pour impact de concentrer le développement dans un pôle précis et de limiter la croissance des autres secteurs urbanisés de la MRC touchée.

Instaurée dans un souci d'harmonisation interrégionale des interventions de la CMM, cette mesure s'avère, selon certains acteurs interrogés, peu adaptée au contexte et à la dynamique régionale de la majorité des MRC qui sont touchées. Certains acteurs interrogés aux prises avec cette situation y voient une stratégie incohérente et déraisonnable de développement susceptible de nuire au développement de leurs collectivités. D'ordre général, les municipalités touchées acceptent mal l'idée de restreindre leur développement au bénéfice du centre de l'agglomération montréalaise, entendu que les mesures qu'impose l'orientation n°10 touchent une proportion non négligeable de milieux ruraux dont certains présentent une forte précarité économique. Pour l'une des MRC participantes, il est clair que ces difficultés ont favorisé la solidarisation de la MRC qui, dans ce contexte, devient le lieu commun où s'organise une certaine forme de résistance.

#### 4.1.7 La cohésion régionale et la planification territoriale

Pour deux des MRC participantes, un lien fort semble s'établir entre un haut niveau de cohésion régionale et une grande importance accordée à l'exercice de planification. Pour l'une des MRC en question, cette cohésion est fortement nourrie par la situation conflictuelle concernant l'orientation n° 10. Pour l'autre, cette cohésion est nourrie par la dynamique collaboratrice attribuée à la rareté des ressources. Pour ces deux MRC, le schéma d'aménagement est d'abord un document politique. Elles croient au bien-fondé, mais surtout à l'utilité d'investir temps et ressources au schéma d'aménagement, tant pour sa gestion quotidienne que pour sa révision.

Certaines MRC participantes semblent présenter une dynamique régionale cohésive sans pour autant accorder la même importance au schéma d'aménagement que les deux MRC précédentes. Certaines écartent même la révision du schéma de l'agenda par choix, ce choix étant fortement alimenté par des frustrations concernant les rapports avec le provincial au sujet de projets de modification ou de révision du schéma d'aménagement.

Plusieurs des MRC participantes ont souligné l'effet démobilisateur des avis gouvernementaux au sujet de la révision du schéma d'aménagement. Certaines ont également fait état de leur sentiment d'impuissance en regrettant le peu de marge de manœuvre décisionnel dont dispose le palier régional à l'égard du palier provincial sur la question de l'aménagement du territoire régional.

Les lois, ça ne peut pas être modulé parce que la loi c'est la loi, les orientations gouvernementales sont écrites dans des termes généraux qui font qu'un très grand pouvoir discrétionnaire revient au gouvernement du Québec. Tu veux modifier ton réseau routier supérieur parce que supposément c'est toi qui fais le transport, le MTQ te bloque parce qu'il est hors de question qu'ils entretiennent un pont de plus ou un autre bout de chemin; tu veux aller dire que ce serait bien de rapetisser une réserve



faunique ou d'aller structurer tel secteur, c'est à n'y penser même pas parce que la SÉPAQ veut avoir votre mort, tu veux dire qu'Hydro-Québec fait du bruit avec ses postes et qu'ils ne devraient pas mettre leur ligne de transport près des maisons : ce n'est pas vrai que les champs électriques donnent le cancer et Hydro-Québec va vous bloquer eux-mêmes de toute façon; le zonage agricole, tu ne peux même pas permettre une scierie ou une ébénisterie dans le milieu agricole, ou même un magasin de vente de tracteurs, c'est impensable le MAPAQ te bloque. Tu veux agrandir ton périmètre urbain sur le bord de la route parce que les quelques terrains disponibles à l'intérieur du périmètre ne sont pas à vendre, le MAMROT te rentre dans le lard parce que c'est de l'étalement urbain, etc. Des fois on se dit : faites donc le schéma à notre place! (MRC D, répondant 10).

Pour certaines des MRC participantes, le corollaire à cette situation décrite réside dans un investissement minimum dans la révision du schéma et au maintien du schéma actuellement en vigueur tant que cela demeure possible. Pour une autre, cependant, le corollaire a été l'établissement d'une stratégie de révision différente, soit l'entreprise d'une mise à jour en profondeur du schéma par la voie de modifications ponctuelles (amendements) contrairement à la voie traditionnelle et officielle du processus de révision.

Cette stratégie est en concordance avec le constat que font certaines des MRC participantes, c'est-à-dire que l'amendement au schéma et la révision ne semblent pas être soumis au même examen gouvernemental, ce dernier semblant beaucoup plus poussé dans le cadre de la révision. À cet égard, une MRC a fait valoir le fait de devoir justifier à nouveau, dans le processus de négociation destiné à l'approbation du schéma révisé, des éléments ayant déjà fait l'objet d'une approbation antérieure. Une autre a fait valoir le fait que les agrandissements prévus à son périmètre d'urbanisation présentés dans son projet de révision et fortement réprouvés par l'avis gouvernemental ont été approuvés sans complication lorsque les municipalités concernées ont fait des demandes individuelles devant la commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ).



Ces exemples supportent la présomption de certains acteurs selon laquelle l'amendement et la révision du schéma ne sont pas soumis au même examen. On croirait cependant à tort que l'amendement au schéma constitue un exercice simple. La lourdeur du processus a été mentionnée par presque tous les acteurs interrogés, la démesure de l'argument qui doit accompagner chaque demande de modification ayant été soulevée à plusieurs reprises comme l'un des éléments les plus lourds du processus. « Le document argumentaire, à certains égards, est plus important que le règlement : ça ne devrait pas être ça ! » (MRC D, répondant 10).

Selon certains acteurs interrogés, cette lourdeur est occasionnée par la volonté irréaliste que le schéma soit en parfaite concordance avec les volontés ministérielles. L'irréalisme tiendrait au fait que les objectifs vertueux des ministères sont parfois loin de la réalité territoriale des MRC et qu'il soit exigé des MRC de s'y conformer parfaitement.

À cela s'ajoute une augmentation marquée des mesures de contrôle de la part du gouvernement. L'une des mesures récentes concerne la subvention annuelle de fonctionnement pour laquelle une reddition de compte sous la forme d'un plan d'action triennal a été mise en place en 2010. Les commentaires des MRC au sujet de l'ampleur que représente cette tâche sont diversifiés, certaines la considérant plutôt rapide et simple, d'autres, au contraire, laborieuse et chronophage.

Ces opinions très diversifiées trouvent leur sens dans les propos d'un des répondants ayant constaté que le contenu du plan d'action exigé pour cette reddition de compte n'était pas le même pour chacune des MRC, ce dernier présentant de grands écarts : « Juste les plans d'action pour le programme d'aide à la MRC, c'est épouvantable. On s'est échangé ça entre régions. C'est tout différent d'une région à l'autre. Il y en a pour qui on demandait trois lignes, et il y en a pour qui on demandait 10 pages » (MRC H, répondant 17).

#### 4.1.8 La révision du schéma et la planification du territoire

Plusieurs MRC participantes ont témoigné de leur réticence généralisée concernant l'exercice de révision comme tel, la lourdeur du processus étant fortement mis en cause. L'amendement au schéma demeure ainsi la voie privilégiée pour plusieurs d'entre elles, et ce tant et aussi longtemps que lesdits amendements permettent au schéma de demeurer opérationnel. Cette opérationnalité se valide dans la capacité du schéma à servir le projet de territoire régional que porte, en « théorie » et « entre autres », le schéma d'aménagement. En « théorie », parce que le schéma est censé refléter les aspirations de la collectivité régionale à l'égard du développement de son territoire (c.f. 1.4.5), et « entre autres », parce que, comme l'ont mentionné certains des acteurs interrogés, le territoire régional fait l'objet d'une multitude de planifications effectuées par une quantité impressionnante d'organismes de toutes sortes (gouvernementaux, paragouvernementaux, communautaires, etc.).

On a commencé à compiler les documents de planification qui existent à l'échelle de la région administrative et dont nous avons un exemplaire dans une voûte. En faisant un calcul sommaire, j'ai estimé qu'on en avait pour environ 20 000 000\$ en termes de valeur monétaire. Et je me demandais quelle est la proportion de ces outils de planification qui sont mis en application. Je n'ose pas mettre de chiffres, mais il ya bien des affaires qui dorment sur la tablette. Il y a tellement de documents, et on en ajoute chaque année (MRC G, répondant 15).

Au regard de ces propos, croire que le schéma constitue d'office la synthèse de tous ces documents serait plutôt naïf, la coordination des différentes instances actives et concernées par l'aménagement et le développement du territoire étant un défi qui semble bien loin d'être relevé à l'heure actuelle.

Du temps des conseils de comté, on avait une structure unique qui était le comté municipal. C'était le comté de ton député et le comté d'intervention de tous les ministères. En 1966 on a créé les premières régions administratives avec une première régionalisation. Et pour accroître la performance de notre planification, on s'est mis à éclater les limites territoriales. Autour des années 90, on était déjà rendu à 60 délimitations

territoriales qui se chevauchaient l'une par rapport à l'autre. Et ça a continué d'augmenter. De plus en plus on demande aux gens de se concerter, mais on n'est jamais sur les mêmes territoires de référence, on n'est jamais avec les mêmes intervenants (MRC G, répondant 15).

Les informations recueillies mettant à jour les raisons qui détournent les MRC de la révision du schéma permettent de comprendre l'aspect rationnel ou stratégique de ce choix. À titre d'exemple, une MRC participante possédant un schéma en vigueur âgé, mais peu contraignant a expliqué ne pas trouver avantage à précipiter l'exercice de révision dans la mesure où le schéma en vigueur ne compromettait pas le développement de la région.

Les propos recueillis auprès des acteurs à ce sujet révisent un à priori selon lequel, un schéma en vigueur âgé et peu amendé serait le témoin d'une planification vétuste et obsolète, entendu que le territoire est en constante évolution et que les modifications au schéma ont pour objectif de l'actualiser et de l'ancrer à la réalité courante du territoire. Les informations recueillies sur le terrain révèlent plutôt que le projet de territoire peut être bien défini et bien vivant sans pour autant que le schéma en vigueur en soit l'un des témoignages, en tout et même en partie.

L'un des acteurs interrogés a clairement fait état du travail de concertation continu de sa MRC en ce qui concerne l'aménagement et le développement de son territoire en spécifiant, toutefois, que peu de traces de ce travail se retrouvent dans le schéma actuellement en vigueur. Pour cet acteur, l'impact de ce travail de concertation sur l'encadrement de l'aménagement et du développement territorial dans la MRC est significatif malgré le manque de résonnance au schéma. Ces informations permettent de constater que le travail concerté de planification peut être effectué en marge du schéma et être tout de même structurant pour l'aménagement et le développement du territoire.

Exception faite des MRC n'ayant pas encore un schéma de deuxième génération en vigueur, il est constaté que le choix des MRC participantes d'entamer un processus de révision a peu à voir avec les exigences de la LAU concernant la fréquence des épisodes de révision. À cet égard, toutes les MRC participantes, à l'exception d'une seule, ont déclaré ne pas subir ou avoir subi de véritable pression pour accélérer ou entamer le processus de révision malgré l'expiration du délai prescrit par la loi.

#### 4.1.9 Retour sur l'hypothèse de recherche (1)

L'analyse des résultats permet de mieux saisir le contexte qui détermine les pratiques de planification territoriale et leur impact sur le développement du territoire. En ce qui concerne les hypothèses de recherche développées à ce sujet et présentées en synthèse au point 4.1, il est constaté qu'un décalage réel existe entre la planification et la réalité terrain. Ce décalage prend la forme d'un écart entre l'exercice de planification fondamentalement limité dans son acuité, et la réalité terrain (particularités régionales et ressources disponibles) souvent éloignée des objectifs et des attentes plus théoriques des différents ministères gouvernementaux.

En ce qui concerne l'importance qu'accordent les MRC à la planification et à sa révision, il est constaté que cette dernière varie d'une MRC à l'autre en vertu de facteurs tels que les caractéristiques régionales, la dynamique politique, les ressources disponibles et l'expérience positive ou négative de négociation avec le gouvernement du contenu de la révision ou des amendements. Il est cependant constaté que pour certaines des MRC participantes, la planification n'est pas un exercice prioritaire, faute de ressources. Pour quelques-unes des MRC à l'étude, le manque de ressources attribuées à la révision est un facteur significatif du prolongement des délais de révision.

Les analyses confirment également l'influence de la pression du développement sur le contenu des différentes modifications apportées au schéma. Il serait cependant aventureux de conclure que le contenu du schéma ne résiste pas à la pression du développement, entendu que la corrélation explorée entre le degré de résistance du schéma et la présence ou non de nombreuses modifications au schéma s'est révélée peu adéquate pour tirer de telles conclusions. À ce sujet, il faut également prendre en compte le rôle de filet de sûreté joué par le gouvernement concernant les différents projets de modification au schéma proposés par les MRC.

En ce qui concerne la caducité du projet de territoire induite par les délais de sa révision, il est constaté qu'un schéma âgé et peu amendé n'est pas le corollaire de l'absence d'une vision et d'une planification stratégique actualisée du développement du territoire régional. Il est en effet constaté que le maintien en vigueur d'un schéma âgé peut être motivé par une forme de stratégie facilitant, à certains égards, la mise en œuvre du projet de territoire régional ou même la révision de son contenu par l'entremise de modifications ponctuelles permettant sa modernisation. Il est également constaté que la quantité de modifications au schéma ainsi que les délais de la révision ne traduisent pas fidèlement la nature et l'ampleur du travail effectué par la MRC en ce qui concerne son projet de territoire. Par conséquent, il est difficile d'établir un lien fiable entre l'âge du schéma en vigueur et la caducité du projet de territoire de la MRC, entendu que ce dernier peut s'avérer être porté par d'autres véhicules que celui du schéma d'aménagement.

Cependant, pour plusieurs des MRC participantes, le schéma est en réaction aux projets et aux opportunités de développement ce qui confirme, en partie, la supposition d'une gestion territoriale à la pièce peu ancrée à la démarche initiale et globale de planification territoriale. Sont en cause les limites de l'exercice de planification en ce qui concerne son acuité.



#### 4.2 L'adéquation entre le schéma d'aménagement et l'intérêt régional

Comme rappelé précédemment, une adéquation forte est supposée entre les aspirations des collectivités régionales à l'égard de l'aménagement et du développement de leur territoire et le contenu du schéma d'aménagement. Les acteurs ont été interrogés de manière à connaître leur perception de cette adéquation et à comprendre ce qui module positivement ou négativement cette dernière, entendu que la concordance des intérêts à chaque échelon de gouvernance n'est pas certifiée.

Les informations recueillies permettent de valider la deuxième hypothèse concernant l'intérêt régional (c.f chapitre II). Cette dernière fait état du décalage présumé entre le contenu du schéma et l'intérêt régional en prétendant que :

- le contrôle qu'exerce le gouvernement provincial par le biais de ses orientations se traduit par l'imposition d'un contenu au schéma d'aménagement qui ne correspond pas à l'intérêt régional.
- la dynamique politique régionale caractérisée par des élus dont la légitimité politique se situe à l'échelle locale nuit à la cohésion régionale. Dans ce contexte, le contenu du schéma est appelé à refléter la somme des luttes locales au lieu de s'arrimer à l'intérêt de l'ensemble des collectivités constituantes du territoire de la MRC.

##### 4.2.1 Le bien-fondé des orientations gouvernementales

Il est constaté que la totalité des MRC participantes reconnaissent le bien-fondé des orientations gouvernementales auxquelles le contenu de leur schéma doit se conformer. « On s'est toujours entendu sur les grands objectifs. C'est les moyens qui sont mal compris et qui sont mal documentés » (MRC G, répondant 15). Plusieurs acteurs se sont exprimés en faveur des principes et des objectifs que ces orientations défendent. Cette appréciation est modulée en fonction des réalités de chacune, allant de l'adhésion totale pour l'une d'entre elles, au rejet partiel pour les MRC



participants touchées par l'orientation gouvernementale n°10 concernant la concentration du développement.

#### 4.2.2 Des orientations plus spécifiques que le laisse croire leur libellé

Il est relevé que pour plusieurs des MRC participantes, la rigidité qui caractérise l'application des orientations gouvernementales par les ministères est problématique. Le libellé très large des orientations laisse théoriquement place à une certaine appropriation des orientations gouvernementales par les MRC. Dans les faits, les MRC ne semblent pas jouir de beaucoup de liberté dans leur interprétation de ces orientations. L'interprétation gouvernementale leur est plutôt imposée par l'entremise de demandes et d'exigences ministérielles au sujet du contenu des schémas.

C'est vraiment la centralisation de la réflexion. Si on veut proposer une autre lecture de ce qu'il ya dans leur dictionnaire, on n'existe pas. C'est ce qui est écrit qui doit être appliqué, et ce qui est écrit, le ministère l'interprète avec beaucoup plus de langage que les mots qui sont là. Notre interprétation des « mots écrits » n'est pas pertinente, car c'est eux qui sont discrétionnaires. En résumé, on se fait dire : « vous allez nous lire dans le sens qu'on y donne et si ça ne vous convient pas, le ministre lira notre rapport et il va vous désavouer » (MRC B, répondant 4).

À la lumière des propos recueillis et des avis gouvernementaux parcourus, il est constaté que les orientations gouvernementales sont bien davantage que de grandes lignes directrices. En imposant son interprétation des orientations, le gouvernement réduit leur souplesse et leur adaptabilité à la réalité régionale, transformant ainsi le cadre général en « demandes concrètes » concernant l'aménagement du territoire (MRC A, répondant 3).

#### 4.2.3 Le difficile passage de la théorie à la pratique

Selon plusieurs acteurs interrogés, les pratiques ministérielles en regard des orientations gouvernementales sont caractérisées par un fort décalage entre la théorie

et la pratique, c'est-à-dire entre les orientations dont le contenu fait généralement consensus et leur application à l'échelle des territoires de MRC qui nécessite un minimum d'adaptation :

Le gouvernement a des attentes théoriques, mais notre développement régional est différent de ce qui nous est demandé (MRC I, répondant 21).

Il y a beaucoup de choses dans les orientations gouvernementales qui sont intéressantes en théorie, mais qui sont difficilement applicables et peu opérationnelles (MRC G, répondant 15).

L'ensemble des propos du répondant 15 à ce sujet met particulièrement l'accent sur la nécessité d'opérationnaliser les grands objectifs d'aménagement, en spécifiant qu'autrement, les documents de planification sont appelés à demeurer sur les tablettes. L'aspect structurant de la planification tiendrait ainsi à la traduction opérationnelle des grands objectifs de départ. Par conséquent, la qualité de cette traduction serait tributaire d'une adaptation des grands objectifs à la réalité du territoire visé. En ce qui concerne le schéma et son adéquation à l'intérêt régional, cela implique une forme de régionalisation des orientations gouvernementales permettant à ces dernières de résonner à l'échelle des territoires de MRC. L'un des acteurs interrogés y fait référence en appelant à la « reconnaissance de la couleur régionale des territoires » (MRC K, répondant 24). En regard des nombreux témoignages recueillis à ce sujet, il est constaté que c'est à cette étape de « régionalisation » qu'il y a dérapage, occasionnant ainsi le décalage relevé par les acteurs entre les aspirations gouvernementales et la « réalité terrain ».

#### 4.2.4 L'application « mur-à-mur » des orientations gouvernementales

Il est constaté qu'une forte proportion des MRC participantes a déploré l'application « mur-à-mur » des politiques et des objectifs gouvernementaux en ce qui concerne l'aménagement des territoires régionaux. Cette conclusion des acteurs a été l'objet de plusieurs témoignages ayant relevé les aspects inopérant et incohérent de cette

pratique qui consiste à imposer à tous une règle unique. Pour la majorité de ceux qui ont témoigné de ces faits, le problème est attribuable à la non-reconnaissance des spécificités régionales : « On est dans une logique descendante. Les ordres viennent de Québec, passent par le régional, mais notre réalité ne remonte pas » (MRC I, répondant 21).

Il est constaté que certaines MRC composent mieux que d'autres avec l'application stricte et uniforme des orientations gouvernementales. Outre la personnalité des acteurs qui, selon la perception de deux répondants, est déterminante de la combativité et du caractère réfractaire de certaines MRC, il est constaté que les caractéristiques régionales sont un facteur déterminant de cette capacité ou de cette volonté d'adhésion au contenu des orientations gouvernementales.

À titre d'exemple, les acteurs d'une MRC à l'étude dont le développement est axé sur celui de la villégiature ont témoigné de l'incohérence de l'application sur leur territoire d'une stratégie de développement visant à restreindre le développement à l'extérieur des périmètres d'urbanisation. Selon ces acteurs et d'autres aux prises avec la même situation, le modèle de développement soutenu par cette orientation n'est pas adapté à la réalité et aux caractéristiques des territoires dont le potentiel principal de développement concerne la villégiature. Le développement de la villégiature implique celui d'espaces situés en dehors des secteurs urbanisés et favorise un développement de faible densité d'occupation. Il faut préciser que ce type de développement est fondamentalement contraire aux orientations gouvernementales.

L'enjeu pour nous c'est le développement de la villégiature. Le schéma révisé va venir encadrer et donner une place importante à ça. Notre MRC a un immense territoire, dont une forte proportion en TNO. Pour toutes les municipalités de la MRC excepté une seule, le développement se fait en dehors des périmètres urbains, ça se fait en villégiature. Il ya près de 90% des permis qui sont émis hors périmètre urbain. C'est là que ça se développe. On a un territoire de lacs, de montagnes et de villégiature. Les gens qui viennent chez nous veulent avoir de l'espace, ils ne veulent pas

s'installer dans le village ou sur un bord de rue. Le gouvernement lui veut restreindre les périmètres urbains et exiger que le développement s'y concentre. Nous, ça ne correspond pas du tout à notre réalité ni aux demandes que l'ont reçoit. Ça correspond à la réalité de notre MRC voisine dont le territoire est composé majoritairement de terres agricoles et de noyaux villageois. Eux, ils n'ont pas de villégiature (MRC J, répondants 22 et 23).

Le caractère non adapté des orientations aux réalités régionales est également vrai pour les MRC incluses dans la CMM, mais situées en périphérie de la ville centre de même que pour celles situées aux frontières de la CMM et touchées par l'orientation n° 10. L'une ou l'autre de ces situations correspond à quatre des MRC participantes. Pour trois de ces MRC, l'encadrement du développement imposé aux couronnes et aux MRC situées à la frontière de la CMM n'est pas ancré à la réalité géographique, démographique et économique de leur territoire. Il est constaté que ces MRC considèrent faire injustement les frais des difficultés économiques de la ville de Montréal. Ce sentiment d'injustice est particulièrement grand pour les MRC situées à la frontière de la CMM et touchées par l'orientation gouvernementale n° 10.

Ce qui nous est demandé n'est pas en lien avec l'intérêt régional. On nous demande de répondre à des orientations, mais elles ne sont pas en lien avec notre réalité. Là, on a l'impression qu'on est en train d'adopter un schéma pour l'intérêt de Montréal. On vient de se faire passer dans la moulinette par le PMAD<sup>14</sup> (MRC I, répondant 19).

Les acteurs d'une des MRC participantes aux prises avec cette situation questionnent fondamentalement la logique qui restreint le développement des différents territoires selon le modèle hiérarchique des pôles de croissance. Selon ces acteurs, la logique du libre marché a occasionné de nombreuses pertes en commerce dans leur région, ces derniers se positionnant naturellement dans les endroits les plus favorables en termes d'achalandage et de profits potentiels. L'un des acteurs interpellés par cette question soulève le fait que ni les municipalités ni le gouvernement n'ont tenté d'intervenir sur

---

<sup>14</sup> PMAD : Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

cette situation malgré la dévitalisation des milieux qu'elle a engendrée. Pour ce dernier, il est à présent plutôt déplacé de contraindre le développement économique susceptible de revenir dynamiser ces milieux qui ont été délaissés. « On n'a rien fait pour les retenir, ça serait normal qu'on les laisse aussi revenir » (MRC L, répondant 25). Dans le diagnostic que cet acteur fait de la situation, celui-ci se désole que la vision gouvernementale du développement ne permette pas l'égalité des chances, les petits milieux, selon cette logique, étant pour ainsi dire condamnés d'avance.

Il y a une vision gouvernementale très rigide du développement. On a dans nos petites municipalités des entreprises qui sont venues au monde. Évidemment, dans le schéma d'aménagement, on va nous demander de prévoir des zones industrielles dans des pôles et puis c'est là qu'il faut que les entreprises et les usines s'installent. Mais dans la vraie vie, dans les régions comme la nôtre, les entreprises vont naître localement, toutes petites puis ça va grossir tranquillement. Les communautés vont vivre avec ça puis elles vont être bien contentes parce que ça réduit la dépendance aux municipalités environnantes au niveau de l'emploi. Je comprends qu'il faut être quand même cohérent. Si on allait demander à la CPTAQ d'autoriser dix parcs industriels avec une capacité de dix fois ce qu'on a besoin... Mais entre ça et puis venir dire : le développement industriel, ya en aura plus dans cette petite municipalité, faudra absolument que ça se fasse dans la ville désignée comme pôle urbain, je pense qu'à terme, il y a des opportunités qui ne se présenteront pas. Il y a des entreprises qui ne se développeront pas et qui auraient pu se développer sur un modèle plus simple et qui ne nuit à personne. On va les échapper parce qu'on essaie d'avoir un style de développement très classique : le modèle pôle et tout s'en va dans le pôle (MRC L, répondant 27).

#### 4.2.5 La pertinence et la cohérence des avis gouvernementaux

Les acteurs ont été interrogés sur leur perception de la pertinence des avis gouvernementaux reçus concernant leur schéma d'aménagement. La majorité des MRC participantes ont modulé leur propos à ce sujet, déclarant qu'une proportion du contenu des avis était généralement justifiée, mais qu'en contrepartie, certains éléments ne l'étaient pas du tout. En ce qui concerne ces derniers éléments, les



acteurs remettent généralement en cause leur cohérence et leur pertinence pour différentes raisons telles que :

une faible prise en compte des spécificités du territoire de la MRC. Plusieurs acteurs ont déclaré, à cet égard, douter fortement que la personne ayant émis l'avis gouvernemental au sujet de leur schéma ait déjà mis le pied sur leur territoire.

une faible compréhension de la dynamique et des enjeux de développement particuliers au territoire. « Le gouvernement nous dit que nous n'avons pas de stratégie de développement commercial et industriel. On n'a pas de stratégie comme l'entend le gouvernement, mais ce qu'on a mis en place répond et fonctionne » (MRC I, répondant 21).

une faible adéquation des demandes et des commentaires contenus dans l'avis à la réalité de la MRC en termes de ressources. Certaines MRC ont remis en cause la pertinence des demandes d'études et autres arguments élaborés prétextant le peu d'ancrage de ces demandes à la réalité régionale et la démesure des ressources à mobiliser à cette fin considérant le caractère limité des ressources professionnelles, techniques et financières de leur MRC. « La pertinence des demandes, études et autres existe au niveau provincial, mais la demande est mal adaptée au territoire » (MRC A, répondant 3).

#### 4.2.6 La pertinence et la cohérence des pratiques gouvernementales

Certaines MRC participantes ont également soulevé l'incohérence de la méthode de travail gouvernementale à l'égard du processus de révision des schémas d'aménagement. Selon certaines MRC, l'avis gouvernemental manque de cohérence globale et apparaît assez décousu : « On a reçu un avis trois fois l'épaisseur du schéma qui était un patchwork des ministères où chacun se prononçait sur ce qui ne faisait pas son affaire. Ça n'avait aucun bon sens. On a chialé, on a brassé un peu, mais ça ne nous a pas aidés en bout de ligne » (MRC I, répondant 19).

Pour l'une des MRC participantes, l'incohérence de la méthode de travail tient particulièrement au moment des interventions gouvernementales. Cette MRC a soulevé le fait que malgré une démarche rigoureuse destinée à recueillir le plus

d'informations possible concernant les attentes ministérielles à l'égard de la révision de leur schéma d'aménagement, peu de précisions utiles ont été apportées. Les précisions sont apparues en aval du processus, c'est-à-dire en réaction suite au dépôt d'un premier projet de schéma, et ce, malgré le dépôt au préalable d'un document sur les objets de la révision (DOR) par la MRC qui lui permet d'annoncer ses couleurs sur la révision de son schéma au tout début du processus.

Pour cette MRC dont l'avis gouvernemental colossal a eu un effet démobilisant, la pertinence de la méthode de travail gouvernementale « mérite un zéro » (MRC A, répondant 2) et constitue une perte de temps et d'énergie. Il semble clair pour ces acteurs que le gouvernement transmet, en définitive, le détail de ses orientations par son avis qui apparaît à posteriori au travail de révision des MRC : « Il s'agit de précisions et de notes internes aux ministères à propos desquelles les MRC ne sont pas au courant » (MRC A, répondant 2). Dans ce contexte, il peut être très difficile de bien faire au premier essai, la première version étant, dans une certaine mesure, réalisée à tâtons en ce qui concerne les exigences et les attentes réelles des différents ministères : « Ça ne donne rien d'avancer, on ne sait pas où on s'en va » (MRC A, répondant 3).

Cette MRC n'est pas la seule à avoir soulevé le problème d'un manque flagrant d'informations en amont du processus de révision du schéma. Les acteurs concernés par cette question concluent généralement au manque de vision, de cohérence et de coordination du gouvernement qui, dans une certaine mesure, « ne semble pas savoir où il s'en va » (MRC D, répondant 9). Et cela semble encore plus vrai pour trois des MRC participantes nouvellement assujetties à l'orientation n° 10 ou incluses à la CMM.

Il n'y a jamais rien de clair : on est toujours dans la zone grise. Il n'y a pas de dispositions claires, il n'y a pas de grilles d'analyse. On ne sait pas sur quoi on est évalué. Ce qu'on nous répond lorsqu'on demande des précisions

c'est : « faites-nous la démonstration que vous adhérez aux orientations ». Dans le schéma, on fait la démonstration de nos besoins, mais ce n'est pas ça qu'ils veulent. [...] On a l'impression qu'ils sont dans l'improvisation. Ils ont avancé quelque chose sans trop connaître les réactions et les implications. Vous avez changé les règles, mais alors donnez-nous les règles !! (MRC I, répondant 21).

À plusieurs reprises, les acteurs interrogés ont illustré par des exemples concrets leur perception d'incohérence concernant les pratiques gouvernementales au sujet de la révision des schémas ainsi qu'au sujet plus général de l'aménagement du territoire : « La cohérence, c'est le grand débat. On pratique peu la cohérence. C'est une vertu dont on s'entretient, mais on la pratique peu » (MRC G, répondant 15).

Au-delà de l'anecdote qui est différente pour chacune, il semble que l'individu soit un facteur significatif de la cohérence des pratiques et de l'organisation gouvernementale. À cet égard, une forte majorité des MRC participantes ont affirmé que le bon ou le mauvais déroulement de leur démarche de collaboration ou de négociation avec le palier supérieur de gouvernance était très sensible à l'identité de leur vis-à-vis. À ce sujet, quelques MRC ont fait état de situations où le changement d'interlocuteur avait provoqué un retournement de situation concernant les démarches en cours : pour certains, un dossier sans histoire était subitement bloqué, pour d'autres, une demande jugée insatisfaisante répondait soudainement aux attentes.

D'autres MRC ont fait état de la faible stabilité du personnel dans la fonction publique provinciale, des nombreux départs à la retraite et au remplacement massif des postes vacants par du personnel inexpérimenté. Plusieurs situations anecdotiques ont été citées en exemple de manière à illustrer la qualité très variable du support et des interventions des interlocuteurs gouvernementaux. Les coupures et les pressions budgétaires dans la fonction publique ont également été mises en cause :

On a de la misère à avoir des fonctionnaires qui se déplacent et viennent nous rencontrer parce que c'est trop loin et que ça coûte trop cher. On nous répond qu'on ne dispose pas des budgets pour venir nous rencontrer,

surtout en mars, alors que c'est la fin de leur année budgétaire. On a déjà payé le dîner à un fonctionnaire pour l'avoir avec nous. On est conscient qu'ils ne viendront pas s'asseoir avec nous toutes les semaines, mais on a plusieurs parcs régionaux qui passent par le MAMROT, on a une révision en cours : on aimerait ça les voir plus souvent pour expliquer ce que l'on fait. On ne sent pas d'appui de ce côté.

De plus, avec les mises à la retraite, il y a de plus en plus d'interlocuteurs régionaux qui cumulent deux ou trois régions. Ce n'est pas vrai que tu peux être efficace avec trois régions. Et par-dessus cela, on met en place de nouvelles structures comme les commissions des ressources naturelles, comme les organismes de bassin versant. À tous les niveaux, de tout bord tout côté. Il y a quelque chose qui n'est pas cohérent (MRC G, répondant 14)

#### 4.2.7 La cohérence entre les discours et la pratique

Lorsqu'il a été approfondi, avec les acteurs, la question de la cohérence des pratiques et des discours gouvernementaux en aménagement du territoire, plusieurs ont fait état d'un décalage existant entre le contenu des discours et la réalité. Ce décalage met directement en cause l'autonomie des régions qui semble être une notion importante dans de nombreux discours concernant la ruralité et l'occupation (dynamique) du territoire. Plusieurs des acteurs interrogés considèrent que les discours et la réalité ne sont pas du même ordre. Le contrôle abusif selon certains et le manque d'autonomie attribué à un manque de confiance sont, pour plusieurs, caractéristique des rapports que la MRC entretient avec le palier provincial de gouvernance.

Pour quelques acteurs, une certaine frustration se dégage du peu d'autonomie dont dispose la MRC dans des dossiers qui, selon eux, relèvent de leur compétence, ou pour lesquels ils jugent être les mieux placés pour agir de manière cohérente et stratégique. Lorsque ce sujet a été abordé, les acteurs en question ont fait état de l'incohérence globale de la situation. Certains ont également soulevé le problème d'une confusion fondamentale en ce qui concerne le rôle et les pouvoirs réels de la MRC. D'autres, sur ce dernier sujet, ont fait valoir la confusion induite par la



multiplication des organismes ayant compétence dans des champs similaires en relevant la méconnaissance généralisée du rôle et des compétences de chacun ainsi que la faible collaboration et coordination des actions de tous les intervenants.

La place des schémas et celle de la MRC, il n'y a personne qui va te la donner. Si tu ne revendiques pas constamment, si tu n'es pas tenace, on t'oublie assez rapidement. C'est pour cette raison que je crois que le schéma est davantage un document politique que quoi que ce soit d'autre (MRC G, répondant 15).

#### 4.2.8 L'incidence de la dynamique politique locale sur le schéma

Dans le souci de bien comprendre les facteurs modulant l'adéquation du contenu du schéma à l'intérêt régional, les acteurs ont été interrogés sur la dynamique politique régionale. À priori, cette dynamique semblait un élément déterminant de la capacité du schéma à être représentatif de l'intérêt régional, entendu que l'intérêt régional ne se limite pas à la somme des intérêts locaux, mais implique une réflexion à l'échelle de la région où l'intérêt régional doit primer sur l'intérêt local.

Bien que les discussions lors des entrevues aient été enrichies par la présence de plusieurs acteurs, il faut considérer comme limite les jeux d'influence à l'œuvre au sein du groupe interrogé. Il est ainsi tout à fait possible que la présence du politique au sein du groupe d'acteurs interrogés ait influencé le sens de certains des propos tenus par les acteurs professionnels, notamment en ce qui concerne les questions portant sur l'intérêt et la dynamique politique locale et régionale.

Toutes les MRC participantes, sans exception, ont fait état du défi que représente la concertation régionale, entendu que les élus membres du conseil régional de la MRC sont des maires de municipalités auxquelles ils sont redevables. Pour certains des acteurs interrogés, ce défi semblait plus grand que pour d'autres :



On est capable de se rencontrer et de faire certains consensus pour le bien commun. Mais c'est vrai que les élus sont d'abord redevables à leur population (MRC I, répondant 19).

C'est un couteau à deux tranchants. C'est bon que les élus soient branchés sur les réalités locales. Mais c'est difficile de leur faire lâcher la dimension locale quand on les amène au niveau régional (MRC E, répondant 11).

Il a été observé que l'incidence des rapports de forces et des rivalités municipales semble plus problématique pour certains acteurs professionnels ou administrateurs que pour la majorité des préfets des MRC interrogés.

Cependant, indépendamment de la catégorie des acteurs questionnés, la majorité des MRC participantes ont affirmé avoir trouvé les moyens de surmonter le biais que la structure politique de la MRC est susceptible d'introduire au sujet de la cohésion régionale. Par conséquent, la majorité des MRC participantes ont affirmé avoir une capacité de concertation régionale suffisante pour assurer le bon fonctionnement de la MRC. Certains ont également affirmé qu'une véritable conscience régionale était en place au conseil de la MRC et que l'arbitrage des différents dossiers se faisait majoritairement en fonction de l'intérêt de l'ensemble du territoire de la MRC et des collectivités qui le constituent.

Il semble clair pour la majorité des MRC participantes qu'une dynamique régionale impliquant une ou plusieurs villes centres ou impliquant la présence de municipalités naturellement en concurrence rend généralement plus délicat l'exercice régional de concertation. « Les temps sont plus difficiles. Il y a de moins en moins de subventions. On est dépendants de ce que l'on va ponctionner dans la poche de nos contribuables. C'est évident que chacun cherche à améliorer sa situation » (MRC I, répondant 19).

Les acteurs interrogés ayant témoigné d'un bon niveau de cohésion régionale attribuent généralement une part importante de ce succès au leadership politique. La présence d'un leader fort et expérimenté à la préfecture semble être un facteur déterminant de la cohésion régionale. Plusieurs acteurs ont illustré ces propos par des exemples décrivant la dynamique au conseil régional. Ainsi, certaines des MRC participantes font en sorte de limiter, voire éviter, la prise de décision au vote de manière à ce que le droit de parole de chacun soit respecté indépendamment du poids politique de chaque élu siégeant au conseil régional. Cette pratique force évidemment la concertation. Pour les MRC ayant implanté cette pratique, le préfet semble exercer un leadership relativement fort.

Indépendamment des exemples mis de l'avant par les acteurs au sujet de la cohésion régionale, il semble clair qu'elle ne va pas de soi et que son instauration nécessite du temps et l'implication d'individus influents qui travaillent à sa mise en place. Par conséquent, la cohésion régionale semble être une chose qui se bâtit et qui semble ainsi faire l'objet d'un apprentissage.

Certaines des MRC participantes ont également soulevé l'impact des élections municipales sur la dynamique politique régionale. L'une d'entre elles a témoigné avoir connu un important renouvellement des élus au conseil régional suite aux dernières élections municipales. Ces nouveaux élus étaient, dans l'ensemble, très peu expérimentés. L'acteur en question a fait état des efforts que la MRC et les élus restés en place ont dû investir pour que les nouveaux élus aient une connaissance adéquate des dossiers de la MRC et de son fonctionnement, ainsi qu'une compréhension du rôle qu'ils étaient appelés à jouer à l'échelle régionale. Il est clair selon les témoignages recueillis que la tendance naturelle de ces nouveaux élus était de ramener au niveau local les dossiers régionaux. En d'autres termes, plusieurs réclamaient de consulter leur conseil municipal avant de mettre en pratique leur pouvoir décisionnel au conseil régional. Selon l'acteur interrogé, cette pratique n'était

pas conforme à la dynamique politique en place : un conseil régional distinct du conseil municipal minimisant ainsi les comptes à rendre des maires à leur conseil concernant les affaires régionales.

Plusieurs des MRC participantes ont également fait état de l'importance de la collaboration entre les professionnels, les administrateurs de la MRC et les élus membres du conseil régional. Ces dernières possèdent généralement la stratégie commune d'impliquer fortement les élus dans le processus d'élaboration du schéma. Cette stratégie est généralement celle des MRC participantes où les acteurs professionnels et administratifs semblent particulièrement sensibles à l'importance de la cohésion régionale.

#### 4.2.9 Retour sur l'hypothèse de recherche (2)

L'analyse des résultats permet de mieux saisir la nature du décalage présumé au départ entre le contenu du schéma et l'intérêt régional. Le décalage perçu prend encore une fois la forme d'un écart entre la théorie et la pratique, de même qu'entre les discours et la réalité. À la lumière des informations recueillies, il est constaté que l'universalité des orientations ainsi que la pratique gouvernementale en ce qui concerne le processus de révision n'est pas au service de l'intérêt des régions.

Il est également constaté que la dynamique politique régionale a un impact sur la cohésion régionale sans toutefois constituer un obstacle au bon fonctionnement de la MRC et à la prise de décision dans l'intérêt de la région. Les propos des acteurs tenus spécifiquement sur ce sujet laissent croire que le contenu du schéma n'est pas davantage empreint de préoccupations locales que régionales. L'influence des préoccupations locales est cependant indéniable.

#### 4.3 L'incidence des rapports de force entre les échelons de la gouvernance

Le sujet des rapports de force teinte la majorité des propos tenus par les différents répondants lors des entrevues. Les propos tenus, notamment en regard du pouvoir discrétionnaire dont jouit la fonction publique en ce qui concerne l'interprétation des orientations, ou alors en regard du rapport de force local /régional concernant le développement du territoire et les revenus foncier, y font référence. Les acteurs ont tout de même été directement interrogés au sujet des rapports de force entre les échelons de la gouvernance territoriale ainsi qu'au sujet de l'incidence de ces rapports sur la capacité et la volonté des MRC de produire la planification régionale tel que prescrit par la LAU. Les informations recueillies permettent de valider la troisième hypothèse de recherche (c.f chapitre II) qui prétend essentiellement que :

- face aux échelons supérieurs et inférieurs de gouvernance, la MRC ne dispose pas du pouvoir nécessaire afin de mener efficacement toutes ses activités;
- en dépit des discours concernant l'autonomie des régions, celle-ci diminue;
- les mesures de contrôle à l'égard des activités des MRC sont en augmentation.

##### 4.3.1 Un échelon de gouvernance aux pouvoirs déficients

Abordée directement ou indirectement, la question des rapports de force entre les échelons trouve écho, pour presque tous les acteurs, dans la question de la décentralisation des pouvoirs à l'échelle régionale. Il faut rappeler que cette question de la décentralisation est centrale dans l'histoire de la création des MRC par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Pour tous les acteurs ayant abordé le sujet, la décentralisation des pouvoirs à l'échelle régionale est en souffrance. Avec une pointe d'ironie, quelques acteurs ont fait état de leur situation en soulignant le fait que la décentralisation des pouvoirs vers le régional n'a jamais vraiment eu lieu :

Il y a de la déconcentration, mais pas de la décentralisation (MRC I, répondant 19).

On a toujours la main de Dieu au-dessus de nous qui veut savoir et qui doit dire oui. Est-ce qu'on peut en avoir un vrai pouvoir? L'idée dans la délégation du pouvoir c'est de prendre des décisions plus rapides et de rapprocher le service du citoyen. Si à chaque fois qu'on prend une décision il faut aller la faire approuver à Québec, les délais deviennent incroyables et le citoyen perd confiance en la MRC (MRC G répondant 14).

Si on donne un pouvoir à chaque niveau de gouvernance, il faut que ce soit le niveau où se situe l'enjeu qui ait de l'emprise sur l'enjeu en question (MRC A, répondant 2).

Lorsque les acteurs ont été interrogés sur leur perception du pouvoir dont ils disposent dans leurs rapports avec le gouvernement provincial, plusieurs ont déclaré que leur part de pouvoir était très limitée, celle-ci se résumant dans bien des cas à « faire ce qu'ils nous disent...ou de buckner : on le fait pas ou faites-le pour nous ! » (MRC A, répondant 2).

Quelques-uns ont toutefois déclaré avoir l'impression de posséder un certain poids dans le rapport de force avec le provincial et d'être en mesure d'influencer en leur faveur les décisions gouvernementales. « Quand c'est bien argumenté, on sent qu'on a une certaine emprise » (MRC E, répondant 11). Cependant, pour ces MRC et presque toutes les autres, le processus de négociation est toujours décrit comme étant laborieux.

On nous demande de justifier encore plus qu'avant. Le document argumentaire beaucoup plus lourd a été progressivement intégré comme pratique administrative. Ce n'est pas une mauvaise chose, mais ça alourdit. Ça prend beaucoup de persévérance. On est un peu sous tutelle (MRC E, répondant 11).

Le sujet des interlocuteurs ministériels œuvrant au sein des directions régionales a également été abordé avec les acteurs. Il faut préciser que presque tous les acteurs



interrogés ont fait état du décalage existant entre les aspirations ministérielles et les réalités régionales, décalage occasionné entre autres, par une méconnaissance du territoire régional de la part du gouvernement central. À la lumière de ce premier constat, il importe de bien saisir le rôle joué par ces interlocuteurs régionaux de même que leur impact dans les rapports qu'entretiennent les MRC et les différents ministères.

Bien que pour presque tous les acteurs interrogés, leur relation avec les interlocuteurs régionaux soit généralement bonne et inscrite dans une dynamique de collaboration, les acteurs considèrent que les interlocuteurs régionaux ne possèdent que très peu de pouvoir à l'égard des ministères centraux installés à Québec. Pour plusieurs des acteurs interrogés, les interlocuteurs sont une source valable de support et d'informations. L'impact de cette collaboration est toutefois amoindri par le fait que les interlocuteurs ne disposent pas des pouvoirs nécessaires pour influencer les décisions prises au central et, par conséquent, aider la MRC à faire « remonter » la réalité régionale dans le processus de négociation entre la MRC et les fonctionnaires de Québec. Selon certains acteurs interrogés, cette situation place l'interlocuteur dans une situation plutôt malaisée, ce dernier étant pris entre deux feux avec une capacité d'intervention à sens unique – du central vers les MRC – qui limite son champ et sa capacité d'action.

La collaboration avec les interlocuteurs régionaux va bien. C'est au central que c'est teinté de mépris. Il faudrait que les fonctionnaires en région puissent faire valoir notre réalité au central. C'est une bonne chose la régionalisation des interlocuteurs, car on a un répondant immédiat. Mais est-ce qu'on est gagnant? Car même s'ils sont sympathiques à notre cause, ils n'ont pas de pouvoir. Même si on trouve un espace de compromis avec le régional, rien ne garantit que ça passe au central (MRC A, répondant 2).

L'interlocuteur n'a pas de pouvoir face à Québec. Les interlocuteurs régionaux comprennent notre réalité. Mais quand c'est envoyé au central, les interlocuteurs n'ont plus grand-chose à dire. [...] Le malaise des interlocuteurs régionaux face au central est compréhensible, car les

régionaux vivent avec nous. Ils ont une meilleure compréhension du milieu (MRC I, répondant 19).

Il apparaît donc que la régionalisation des interlocuteurs n'a pas amélioré la compréhension des réalités régionales de la part du central, la dynamique du rapport entre le central, les interlocuteurs régionaux et les MRC étant de logique foncièrement descendante. « On se rend compte que les interlocuteurs régionaux tiennent pas mal le petit catéchisme du ministère au niveau de la suprématie et de l'interprétation des orientations » (MRC E, répondant 11). L'un des acteurs interrogés a également fait valoir la perte d'accès à l'expertise qu'occasionne la mise en place des interlocuteurs régionaux. « On a un interlocuteur unique. Difficile de concentrer toute l'expertise dans une personne. À Québec, on avait accès à plus de professionnels » (MRC E, répondant 11).

La mise en place des interlocuteurs régionaux aurait également, selon l'un des acteurs interrogés, engendré des changements dans le schème des rapports de force établis entre les MRC et le gouvernement central. Selon cet acteur, non seulement le central ne s'est pas rapproché des régions par la mise en place des interlocuteurs régionaux, mais il s'en est même éloigné en rompant le contact direct qu'il entretenait autrefois avec les MRC. Cette interruption occasionnée par la mise en place d'un intermédiaire occasionne, en fait, en une perte de pouvoir des MRC dans le rapport de force qu'elles entretiennent avec l'échelon provincial de gouvernance, entendu que l'unique répondant ministériel des MRC en la personne de l'interlocuteur régional semble dénué de pouvoir face à l'autorité du central.

Le passage du PSAR 1 au PSAR 2, je l'ai négocié à Québec directement. Ça s'est réglé sur deux jours. L'après-midi on a regardé tout ce qui accrochait, le lendemain j'ai présenté des modifications et l'accord était fait entre le fonctionnaire et moi. C'était la belle époque. Je suis revenu, j'ai présenté ça au conseil et ça s'est réglé très vite. [...] Aujourd'hui, ça devient effectivement pratiquement impossible d'avoir directement accès

au central. Il faut toujours passer par la direction régionale. C'est la direction régionale qui jase à Québec (MRC K, répondant 24).

#### 4.3.2 La reconnaissance de l'expertise MRC : déficit de confiance et glissement vers la CRÉ

Pour plusieurs des MRC à l'étude, l'expertise régionale acquise au fil du temps semble bien reconnue par les milieux locaux. Le développement de cette expertise constitue une base sur laquelle les MRC ont établi progressivement leur statut au sein de leur milieu. À ce sujet, l'un des acteurs interrogés a souligné l'intérêt pour la MRC de limiter le recours à une expertise privée externe à la MRC. Selon cet acteur, les dossiers d'aménagement du territoire menés à l'interne ont permis à sa MRC de développer et de bâtir son expertise, lui permettant ainsi de mener à bien ses activités avec toujours plus d'acuité.

L'expertise régionale développée par les MRC ne semble pas, selon plusieurs acteurs interrogés, trouver la même grâce aux yeux du gouvernement provincial. Le peu de marge de manœuvre dont disposent les MRC pour agir dans ses champs de compétence et le resserrement des mesures de contrôle dont elle fait l'objet selon presque tous les acteurs interrogés sont perçus comme la conséquence d'un problème de confiance qui traduit, pour plusieurs acteurs interrogés, une forme de désaveu de l'expertise de la MRC.

Plusieurs acteurs ayant abordé la question de la confiance accordée au palier régional ont témoigné de la frustration qu'engendre la situation actuelle. Le degré de frustration n'est cependant pas le même pour tous les acteurs et varie d'un individu à l'autre ainsi que d'un milieu à l'autre en raison, entre autres, de l'historique des rapports et des négociations entre la MRC et le provincial, ainsi qu'en fonction du contexte d'organisation territoriale dont la nature peut donner lieu à plus ou moins de tension entre la MRC et le gouvernement. Il faut également souligner le fait que les

échanges entre les MRC et le gouvernement sont très inégaux, étant fortement influencé par l'identité et la personnalité des fonctionnaires avec qui les MRC transigent. L'un des acteurs spécifiquement interrogés à ce sujet a laissé entendre que le déroulement des dossiers et la nature des décisions étaient toujours influencés par le vis-à-vis avec lequel la MRC transige, variant d'un ministère à l'autre de même que d'un fonctionnaire à l'autre.

Le manque de confiance de la part du palier supérieur dont témoignent plusieurs acteurs interrogés amène certains d'entre eux à s'interroger sur le rôle véritable de la MRC. En ce qui concerne la compétence des MRC en aménagement du territoire régional, ils sont quelques-uns à faire état d'un glissement vers la Conférence régionale des élus (CRÉ) qui constitue un palier décisionnel situé à l'échelle de la région administrative. Selon ces acteurs, certains mandats relevant directement des compétences de la MRC en aménagement du territoire ont été dirigés vers la CRÉ. En plus de la frustration pour les MRC, ces situations provoquent une confusion sur le rôle véritable de chacun.

Il y a un incroyable glissement vers les conférences régionales des élus. Ils ont des mandats d'aménagement de territoire qui, à notre avis, ne devrait pas se retrouver là. Le schéma d'aménagement est de plus en plus un outil déprécié (MRC D, répondant 9).

C'est le gouvernement qui entretient la confusion. Il passe des mandats à la CRÉ et on se demande vraiment si c'est là que ça devrait atterrir. Ce n'est pas si fréquent ni si problématique, mais le gouvernement est mélangé et manque de cohérence. Ça atterrit n'importe où n'importe quand. On est mêlé dans nos structures régionales. Il y a eu quelques réactions, mais ici, c'est pas si mal. Il y a des régions où ça brasse plus (MRC E, répondant 11).

Ce rapport tendu entre les professionnels des MRC et les CRÉ n'est cependant pas le lot de toutes les MRC participantes. L'attitude des élus semble, à cet égard, un facteur

important de la coordination entre la CRÉ et la MRC ainsi que du respect des compétences de chacune.

Ici, il n'y a pas de conflits avec la CRÉ et pas de confusion au niveau des rôles. Dans certaines régions, les CRÉ ont fait des représentations afin d'être l'interlocuteur dans des dossiers concernant l'aménagement et l'occupation du territoire. Nous on croyait que ce rôle appartenait aux MRC et aux municipalités. Les élus ont dit au président et au directeur général de la CRÉ que ce n'était pas le rôle de la CRÉ de négocier l'occupation du territoire. Ça s'est arrêté là (MRC I, répondant 19).

Ici, la CRÉ va assez bien. On a contaminé l'appareil de la CRÉ avec des valeurs municipales. Les CRÉ travaillent en vase clos dans plusieurs régions du Québec, mais pas ici. Les élus et les professionnels techniques sont impliqués dans les plans régionaux (MRC A, répondant 2).

Le glissement des compétences de la MRC vers la CRÉ relevé par certaines MRC s'explique, pour plusieurs, par le fait qu'il est beaucoup plus simple pour le gouvernement d'interagir avec 21 CRÉ qu'avec les 87 MRC du Québec. L'un des acteurs interrogés perçoit la structure de la CRÉ comme un maillon stratégique de la recentralisation de la planification territoriale et de la gestion budgétaire. Selon ce dernier, le chaînage de cette stratégie privilégie « le plus haut levier régional qu'est la CRÉ au détriment du levier de planification et de responsabilité démocratique et imputable des élus locaux » (MRC B, répondant 4). Pour ce dernier, la stratégie centralisatrice gouvernementale est claire :

Les orientations gouvernementales, le schéma de communauté métropolitaine, l'occupation dynamique en super-régions liée aux conférences administratives régionales où les sous-ministres de chaque ministère sont représentés. Dans ce contexte le décisionnel se structure ainsi : Conseil du Trésor, rareté des budgets, instruction du Conseil du trésor et du conseil exécutif au sous-ministre en titre, sous-ministre délégué à l'administration dans chaque responsabilité gouvernementale, réflexion à la CRÉ, message aux élus à travers la CRÉ et décision à la CRÉ. Ce qui en résulte : aucune MRC n'a été consultée de manière structurée et autonome par rapport à son schéma et aucune ville n'a été amenée à s'exprimer par rapport à son plan d'urbanisme, sa volonté de faire du commerce, de



l'industrie, du loisir, de la culture, etc. C'est la reprise de contrôle, c'est la vraie tutelle (MRC B, répondant 4).

#### 4.3.3 Les défis que pose une planification régionale à l'image des régions

Chacune des entrevues effectuées a été terminée par une question synthèse permettant aux répondants de s'exprimer sur ce qui, de la situation actuelle concernant la planification régionale, devrait être modifié prioritairement dans l'optique d'un développement optimal et cohérent des régions.

La planification du territoire va bien au-delà de la gestion des périmètres urbains. Ainsi, pour plus de la moitié des répondants, il est impératif d'établir dans la gestion provinciale de la planification régionale la souplesse que nécessite le respect et la mise en valeur des particularités et des potentiels distincts de chaque région.

Plus de la moitié des répondants ont également fait état de la nécessité d'accorder à la MRC davantage de confiance et de pouvoir dans l'optique du respect de l'autonomie des milieux locaux et régionaux, mais également dans celle de la mise à profit de l'expertise régionale développée au sein des MRC.

La révision rapide des orientations, l'augmentation des ressources, la mise en place d'une vision et d'une planification cohérente à l'échelle provinciale, la clarification du rôle de la MRC dans l'exercice de ses propres champs de compétence, mais également ceux des autres intervenants dans des champs similaires ont également été ciblées par certaines MRC comme enjeu prioritaire.

#### 4.3.4 Retour sur l'hypothèse de recherche (3)

La présence de la question des rapports de force dans la majorité des propos tenus par les acteurs interrogés permet d'apprécier la forte dimension politique associée à l'aménagement, au développement du territoire. En ce qui concerne spécifiquement la

planification du territoire régional, la question des rapports de force est directement liée à la «capacité» ainsi qu'à la «volonté» des MRC de réviser leur schéma d'aménagement.

La question de la «capacité» des MRC de réviser leur schéma est rattachée au contrôle exercé par le palier provincial à l'égard des MRC en ce qui concerne toutes formes d'approbation gouvernementale. Le pouvoir discrétionnaire exercé par le palier provincial alourdit le processus de révision des schémas des MRC. Cette lourdeur nécessite un investissement en temps et en énergie que certaines MRC à l'étude peinent à engager dans le processus de révision, les ressources des MRC étant inégales d'une MRC à l'autre et fortement limitées dans certains cas.

La question de la «volonté» s'inscrit également dans le jeu des rapports de force entre l'échelon régional et l'échelon provincial. La retenue volontaire des efforts de révision formelle du schéma peut être le témoin d'une démobilisation générale à l'égard du schéma. Cette démobilisation peut être engendrée par le désaveu par les ministères des premières versions de révision du projet de schéma ou du schéma soumis à leur examen.

Le manque de «volonté» de produire le schéma d'aménagement peut également être le fruit d'une stratégie qui permet à la MRC d'augmenter ou de préserver une certaine forme d'autonomie ou de pouvoir face à l'échelon provincial. Dans le cas du maintien volontaire des schémas en vigueur âgés et peu contraignants, elle permet à la MRC de préserver, dans une certaine mesure, les coudées franches pour mettre en œuvre son projet de territoire « malgré le schéma » et l'autorité gouvernementale à laquelle il est assujéti. Le faible niveau de contrainte du schéma en vigueur réduit la nécessité de le modifier et, par conséquent, l'emprise gouvernementale sur la planification régionale, entendu que le pouvoir du gouvernement sur les schémas s'exerce au moment de

l'approbation par ce dernier du contenu de la révision ou de toute demande de modification du schéma en vigueur.

Dans le cas où la MRC se détourne volontairement de la révision du schéma pour des raisons de mésentente sur le contenu, la MRC établit également un certain rapport de force avec le gouvernement qui, pour faire bouger une MRC dans le sens souhaité, manque de moyens. Il faut rappeler, à ce sujet, le rapport du vérificateur général du Québec pour l'année 2008-2009 soulignant la difficulté du MAMROT de faire figure d'autorité face aux municipalités et aux MRC en ce qui concerne le respect de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (2009 : 3-3). La reddition de compte obligatoire depuis peu pour l'obtention de la subvention de fonctionnement que le gouvernement attribue annuellement aux MRC viendra peut-être modifier la dynamique de ce rapport de force. Il est cependant trop tôt pour observer l'évolution de cette nouvelle procédure ainsi que ses effets sur la dynamique de pouvoir entre les MRC et le gouvernement.

À la lumière de l'ensemble des analyses, il est constaté que la MRC n'est pas dénuée de pouvoir dans le rapport qu'elle entretient avec l'échelon supérieur de gouvernance. Les propos de certains acteurs au sujet leur impression d'être, somme toute, en mesure d'exercer un certain pouvoir face à l'échelon gouvernemental appuie ce constat. L'ampleur de l'effort à consacrer à la négociation résout cependant plusieurs acteurs à choisir leur bataille, chaque MRC n'étant pas égale l'une face à l'autre en ce qui concerne les ressources à investir pour obtenir gain de cause.

Le peu d'autonomie des MRC face à l'échelon provincial représente un problème dans l'exercice de ses compétences. Ces problèmes peuvent être de l'ordre de délais de procédure compromettant, dans certains cas, la mise au jour de certains projets de développement, ou de l'ordre de la capacité même de la MRC d'élaborer et de mettre

en œuvre une planification territoriale originale ancrée à la réalité singulière de la région.

Il faut constater que la dynamique des rapports de force entre la MRC et le palier provincial de gouvernance nuit à l'exercice des activités et des responsabilités des MRC. Dans le contexte actuel, la faible décentralisation des pouvoirs à l'échelle de la région constitue une lacune importante au bon fonctionnement de la structure elle-même ainsi qu'un obstacle à l'atteinte des objectifs qui ont motivé la création des MRC, soit ceux de favoriser l'autonomie locale et régionale et de reconnaître l'importance pour les municipalités et les régions d'être responsable de l'aménagement de leur territoire (c.f. chapitre I, 1.4.4 ).

Il faut également constater que les rapports de force entre l'échelon MRC et l'échelon local ne semblent pas particulièrement problématiques pour la majorité des MRC dans l'exercice de ses activités et de ses responsabilités. L'analyse ne peut, cependant, négliger l'incidence de la structure démographique sur la dynamique politique régionale ainsi que le simple fait que la fréquente présence du préfet de la MRC lors des entrevues ait pu orienter la nature des propos tenus à ce sujet.

L'analyse des informations recueillies sur le sujet permet également de prétendre que l'autonomie du palier MRC concernant l'aménagement et la planification du territoire n'est pas en augmentation malgré les discours prônant l'autonomie régionale. Il est également possible de prétendre que la mise en place d'interlocuteurs régionaux a contribué à faire décroître cette autonomie, entendu que la prise de décision gouvernementale est, pour sa part, préservée au central et non décentralisée.

Il faut également constater que les mesures de contrôle gouvernementales sur les activités et le contenu des schémas sont en augmentation, considérant l'implantation nouvelle d'une reddition de compte pour l'obtention de la subvention annuelle de

fonctionnement accordée aux MRC par le provincial, ainsi que l'exigence depuis quelques années d'un argumentaire très élaboré justifiant le contenu de la révision et des modifications apportées aux schéma d'aménagement.



## CHAPITRE V

### CONCLUSION DE LA RECHERCHE

#### 5.1 Du rêve autonomiste à la dérive centralisatrice

Les résultats de recherche permettent de jeter un regard sur l'évolution de la gouverne québécoise en ce qui concerne la planification de l'aménagement et du développement territorial. Ils s'inscrivent dans le récit historique de la création des MRC qui s'adjoit à celui plus large de la décentralisation de l'État québécois. La création des MRC a ainsi été amorcée à une époque où les fruits de la Révolution tranquille avaient mûris et où l'État interventionniste s'était installé en rupture de la gouverne libérale classique de Duplessis (Côté, 2011).

La crise structurelle ayant affecté l'économie mondiale marquerait, dès les années 1985, l'étape d'une seconde transformation de l'État québécois « vers un État davantage subsidiaire et plus ouvert à la concertation et à la participation » (Côté, 2001 : 51). L'analyse des résultats permet cependant de constater l'ampleur de l'emprise actuelle de l'État sur la planification du territoire, ampleur qui ne semble pas avoir diminué. La nature et l'ampleur de cette emprise desservent la décentralisation des pouvoirs en aménagement vers les MRC, décentralisation qui demeure à ce jour un projet inachevé.

Il faut, en effet, faire le constat d'un État central particulièrement contrôlant qui semble ainsi maintenir le pouvoir en aménagement du territoire fort loin des régions malgré les discours politiques actuels sur l'autonomie régionale.

## 5.2 La légitimité du pouvoir discrétionnaire de l'administration publique en matière d'aménagement du territoire

Si le pouvoir s'est éloigné des régions en ce qui concerne la planification territoriale, il semble également s'être éloigné du pouvoir politique pour être, désormais, confié en majeure partie à l'administration publique. La taille actuelle de l'État québécois et l'étendue de ses champs d'intervention font en sorte que la forte majorité des échanges entre le gouvernement et les MRC n'implique que ces dernières et l'appareil administratif (Boisvert, 2012). Il serait inutile, à la lumière des analyses, de nier le pouvoir discrétionnaire dont jouissent actuellement les fonctionnaires au sujet de l'application des orientations gouvernementales et de l'approbation du contenu de la révision ou des modifications du schéma d'aménagement.

Ce pouvoir accordé aux fonctionnaires est problématique pour les MRC qui se heurtent à l'incohérence provoquée par l'arbitraire des décisions, mais également pour le Barreau du Québec qui remet en question, depuis quelques années, la légitimité du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires dans un État de droit. Le Barreau du Québec s'est ainsi récemment prononcé :

Contre les lois qui accordent aux fonctionnaires ou à l'Exécutif des pouvoirs discrétionnaires qui peuvent mener à l'arbitraire. Par exemple, la possibilité pour un fonctionnaire d'ajouter des conditions à l'obtention d'une autorisation ou de retirer celle-ci sans que les conditions soient clairement établies dans la loi ou le règlement (Barreau du Québec, 2012 : 30).

Au regard de ce principe, la légitimité même de la suprématie des orientations est questionnable, entendu qu'aucun mécanisme d'encadrement n'existe en ce qui concerne l'approbation du ministre et de ses fonctionnaires au sujet de la conformité aux orientations gouvernementales. Le Barreau du Québec s'est également prononcé sur cette question dans sa position sur le projet de Loi 58 adressée au ministre Lessard en 2009 ainsi que dans sa position sur l'avant-projet de *Loi sur*

*l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* adressée à Madame Malavoy, présidente de la Commission sur l'aménagement du territoire en 2011.

Une « orientation gouvernementale » en matière d'aménagement n'est, juridiquement, ni une loi ni un règlement, mais pourtant, elle constitue une « quasi-règle » qui produit des effets juridiques indéniables puisque les plans et schémas des organismes municipaux devront s'y conformer sous peine de ne pas être approuvés par le ministre. Or, on constate qu'il n'existe aucun mécanisme encadrant l'approbation du ministre et de ses fonctionnaires. Les « orientations gouvernementales » relèvent de la discrétion totale du ministre et de ses fonctionnaires et la procédure de vérification de la conformité comporte aussi une grande part de discrétion. (Barreau du Québec, 2009 : 2).

La prévisibilité et la sécurité juridique en sont amoindries, voire compromises, pour un organisme municipal ou supramunicipal dans l'exercice de ses pouvoirs et compétences.

Cette constatation est d'autant plus inquiétante du fait que le gouvernement impose des obligations et objectifs stricts à l'égard des autorités municipales sans pour autant avoir prévu des consultations préalables avec ceux-ci sur la réalisation de ces orientations gouvernementales (Barreau du Québec, 2011 : 3).

L'analyse que fait le Barreau remet ainsi en cause la suprématie des orientations gouvernementales qui, contrairement à celles des schémas d'aménagement régionaux et des plans d'urbanisme locaux, ne font l'objet d'aucun règlement de même que d'aucun processus de consultation (Barreau du Québec, 2011). Elle rejoint et confirme la dénonciation faite par de nombreux acteurs régionaux du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires sur les outils d'aménagement.

### 5.3 L'autonomie des régions, un défi qui dépasse celui de la volonté politique

Au regard du constat d'une évolution de la centralisation des pouvoirs en aménagement du territoire et du pouvoir discrétionnaire dont jouit la fonction publique à l'égard de l'application des orientations gouvernementales, il est essentiel de considérer le contexte politique actuel dont les discours et les projets législatifs

semblent portés par une volonté de changement et de reconnaissance de l'autonomie régionale. L'incohérence entre le discours et la pratique relevée par presque tous les acteurs interrogés laisse perplexe et soulève un questionnement sur la capacité du pouvoir politique d'imposer à la machine administrative le virage que laisse miroiter les discours tenus et entretenus au sujet de l'autonomie régionale et locale, de la valorisation des régions et des milieux ruraux, ainsi que de l'occupation dynamique du territoire.

Dans cette perspective, la décentralisation des pouvoirs vers les régions semble être un défi qui dépasse celui de la volonté politique. Comment expliquer le resserrement des mesures de contrôle décrites par de nombreuses MRC dans un contexte où le discours politique prône l'autonomie régionale et la modulation des politiques et des programmes gouvernementaux? Parmi les hypothèses possibles, celle statuant d'une gouverne de moins en moins contrôlée par les élus semble particulièrement fertile et laisse songeur quant aux nombreuses crises ponctuelles concernant la question d'imputabilité des dirigeants de l'État.

#### 5.4 La délinquance comme réponse à l'incohérence de la gouverne

Il est constaté que le discrétionnaire et l'arbitraire sont des facteurs d'incohérence de la prise de décision gouvernementale en aménagement du territoire. Cette incohérence brime la confiance des acteurs dans le gouvernement et ses institutions et favorise la recherche de solutions permettant l'atteinte de leurs objectifs en dehors du cadre prescrit par l'État. L'analyse des résultats révèle différentes stratégies visant à permettre la réalisation du projet de territoire régional malgré la présence du schéma d'aménagement et des comptes à rendre qui lui sont associés.

Même si la stabilité du cadre formel est, dans une certaine mesure, garantie par sa transgression informelle, la situation actuelle porte à réfléchir et à douter de la réelle

stabilité du cadre présentement établi, l'analyse des résultats laissant présumer que le gouvernement évolue à tâtons dans l'univers des changements et des transformations qu'il tente de mettre en place. Le portrait donne parfois l'impression d'un corps se dirigeant à l'opposé de ce que la tête lui ordonne, permettant ainsi d'imaginer l'ampleur du défi que l'autonomie régionale et la modulation des programmes gouvernementaux peuvent représenter pour l'État.

L'autonomie régionale appelle à une décentralisation des pouvoirs vers les régions, et par conséquent, au relâchement de l'emprise qu'exerce actuellement la fonction publique sur la planification et l'aménagement du territoire régional. Rien de simple à cela, considérant que la perpétuation comme la rupture avec une situation favorise et entrave du même coup les intérêts des uns et des autres. Il est, à ce sujet, aisé de figurer l'intérêt que trouveraient les régions à disposer de davantage de pouvoir et de ressources financières autonomes autant que de figurer celui de l'administration publique à renforcer son emprise sur les régions, emprise qui est gage de sa pérennité.

Souhaitée par les acteurs et le politique, l'adaptation du cadre gouvernemental aux spécificités et caractéristiques régionales doit impérativement s'accompagner d'une décentralisation des pouvoirs. Le cas contraire aurait comme conséquence d'accentuer le pouvoir discrétionnaire de la fonction publique ainsi que son poids, la modulation et l'adaptation aux caractéristiques de chacun étant un exercice laborieux qui nécessite beaucoup d'effectifs et qui, par définition, s'accommode mal de la formalisation et de la systématisation permettant à la fonction publique d'exercer ses fonctions sans intervention de l'arbitraire.

Ainsi, la réalisation des changements qui pointent à l'horizon appelle à la transformation profonde de l'État et de sa fonction publique. La souplesse que commandent ces changements est, dans une certaine mesure, antinomique avec la logique actuelle de l'appareil administratif. Le défi est grand : comment intégrer la



souplesse que nécessitent la modulation et l'adaptation aux réalités régionales et locales à la gestion du cadre dont la rigidité et l'application uniforme protègent de l'arbitraire et se veut garante d'une forme d'équité ? Ayant déjà tâté ses limites quant à sa taille qui, à certains égards, semble inversement proportionnelle à son efficacité, l'État ne peut envisager ce virage en reproduisant le modèle actuel de gouvernance : un appareil administratif appelé à exercer davantage de contrôle résultant de l'augmentation de sa taille et de l'amplification de son pouvoir.

La gouvernance est au cœur des changements actuellement en cours dans les sociétés occidentales. D'autres modèles sont appelés à voir le jour et à bousculer l'ordre établi depuis la mise en place de l'État interventionniste qui, dans l'histoire du Québec, marque le passage à la modernité de sa société. Le pas de 1979 vers l'autonomie régionale semble, à posteriori, avoir été porté par un élan que le système en place n'était pas prêt à assumer.

Trente ans plus tard, alors que les régions et le politique conviennent des limites de la systématisation, de la généralisation et de l'application mur-à-mur d'orientations, d'objectifs ou de modèles de développement, le temps semble bel et bien venu de faire confiance aux régions. Il en va de la sauvegarde de la démocratie la plus élémentaire qui couple le pouvoir à l'imputabilité, le maintien de la situation actuelle renforçant la spirale du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires et l'augmentation de la taille de l'appareil administratif qu'il semble de plus en plus malaisé d'assumer collectivement.

Le temps est peut-être également venu de réviser les outils d'aménagement et de développement dont la logique actuelle est fortement empreinte de celle qui caractérise la gestion et le contrôle exercé par l'appareil administratif. Les retards qu'accuse la production de la planification régionale institutionnalisée sont tributaires des difficultés que rencontrent les MRC dans leur capacité, mais aussi leur volonté de

produire la planification régionale tel que l'entend le gouvernement provincial. Cette délinquance face au schéma s'exerce dans le rapport de force entre les MRC et le gouvernement, mais également au regard des exigences du propre schéma des MRC qu'il convient d'amender au bénéfice de la saisie d'opportunités de développement. Alors que l'analyse des résultats a abondamment fait valoir les limites de la planification et du schéma comme outil de développement territorial, serait-il, là aussi, temps de passer à autre chose ?

La planification du territoire n'est qu'un exercice au service du développement et non une fin en soi. En imposant aux régions des contraintes éloignées de leur réalité, le risque est grand d'obtenir le résultat inverse à celui recherché, soit de nuire au développement régional. L'uniformisation aura toujours le même effet, soit de produire quelque chose répondant à la règle du plus petit dénominateur commun alors qu'il est exactement visé l'inverse, soit la mise en valeur des forces vives et originales des milieux.

## ANNEXE A

### **Projet de loi n° 47**

#### **LOI SUR L'AMENAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET L'URBANISME**

CONSIDÉRANT que le territoire du Québec, patrimoine commun de l'ensemble des Québécois, doit faire l'objet, sous la responsabilité conjointe du gouvernement et du milieu municipal et en consultation avec la population, d'un aménagement et d'un développement planifiés et responsables, respectueux des principes du développement durable;

CONSIDÉRANT que l'aménagement du territoire québécois est une responsabilité politique et qu'il convient de reconnaître et de confirmer le rôle assumé par les élus municipaux en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, pour l'avenir, de leur procurer les outils souples et propres à leur permettre de définir, en collaboration avec les citoyens, le type d'aménagement auquel aspire la communauté et de jouer leur rôle de manière efficace dans le contexte d'un État moderne;

CONSIDÉRANT que l'aménagement du territoire québécois requiert la concertation entre les diverses instances compétentes afin d'assurer l'harmonisation et la cohérence de leurs interventions et de favoriser une occupation dynamique et durable du territoire;

CONSIDÉRANT que le gouvernement est responsable, en consultation avec le milieu municipal, de la définition des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire;

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

#### **TITRE I**

##### **OBJET ET PRINCIPES**

**1.** La présente loi institue un régime visant à favoriser un aménagement, une occupation et un développement durables du territoire québécois, axés sur la formulation et sur la poursuite d'objectifs clairs et cohérents. Elle prévoit le maintien et la permanence de documents d'aménagement et d'urbanisme adoptés en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1), qu'elle abroge, ainsi que les mesures permettant leur modification et leur remplacement.

Les autorités chargées de l'aménagement du territoire sont :

1° le gouvernement, compétent à définir les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire;

2° les organismes municipaux compétents à l'égard des documents métropolitains et régionaux de

planification prévus par la présente loi;

3° les organismes municipaux compétents à l'égard de la planification locale et de la réglementation en matière d'urbanisme.

**2.** Les autorités chargées de l'aménagement du territoire coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et elles s'emploient à favoriser une occupation du territoire propre à assurer un développement harmonieux de l'ensemble du territoire québécois.

Elles soutiennent, par des mesures d'aménagement et de développement du territoire, les efforts qui sont entrepris notamment aux fins :

1° de protéger les bases naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, la biodiversité, le patrimoine naturel et les paysages;

2° de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé, sécuritaire et favorable à l'habitat, à la santé et à l'exercice des activités économiques;

3° de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du Québec.

**3.** Les plans métropolitains d'aménagement et de développement durables, les schémas d'aménagement et de développement durables et les plans d'urbanisme prévus par la présente loi ont pour fonction de planifier l'aménagement du territoire des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des municipalités locales de manière à favoriser une démarche globale, cohérente et intégrée du développement du territoire. Ils ont principalement pour vocation :

1° d'assurer des opportunités adéquates de développement économique afin d'améliorer la qualité de vie et d'accroître la prospérité;

2° de contribuer aux efforts en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'efficacité énergétique;

3° d'assurer une répartition optimale des espaces urbains et de ceux à urbaniser;

4° de soutenir des modes d'urbanisation qui contribuent à modifier les habitudes de déplacement de même que d'assurer l'efficacité des systèmes de transport;

5° d'assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles et l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles;

6° de prévenir et de diminuer les dangers, les risques ou les nuisances susceptibles d'affecter la santé et la sécurité;

7° de contribuer à la conservation, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine naturel, des sites et des immeubles historiques et patrimoniaux et des paysages;

8° de contribuer à la protection et à la mise en valeur des ressources naturelles telles que l'eau et la forêt et de favoriser le maintien de la biodiversité.

Source : Québec, 2011 : 7-9



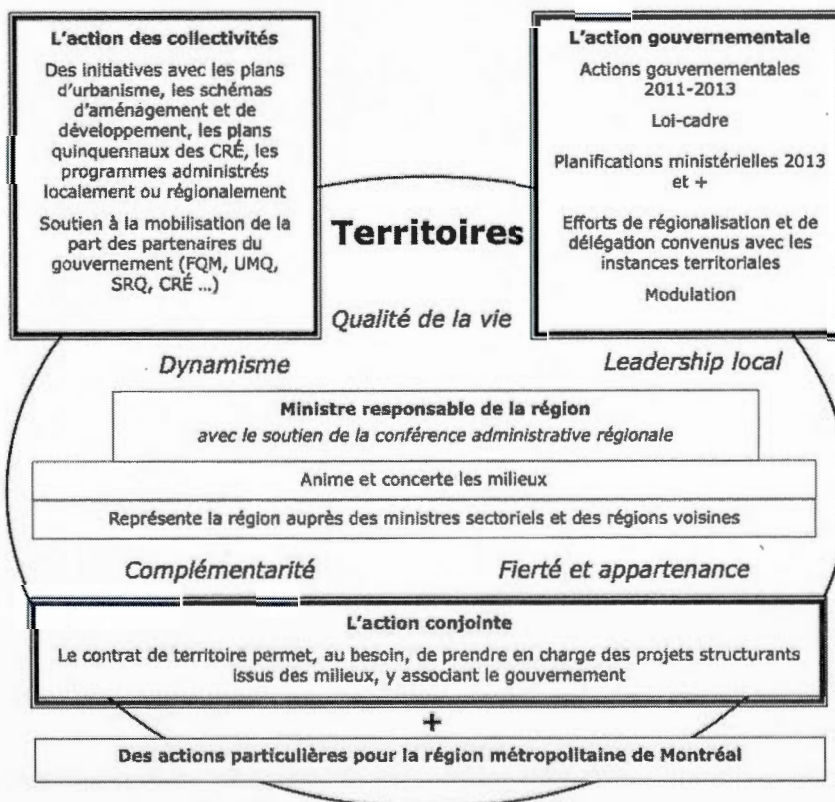
## ANNEXE B

Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016

### Une nouvelle dynamique

La Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires est basée sur la mise en place d'une nouvelle dynamique illustrée dans le **schéma 2** ci-dessous, prenant appui sur trois pôles d'intervention : **l'action des collectivités**, **l'action gouvernementale** et **l'action conjointe**. Le ministre responsable de chaque région constitue le pivot de cette dynamique au sein de chaque région. Il aura la responsabilité de promouvoir l'occupation et la vitalité de sa région, de représenter celle-ci auprès des ministres sectoriels ou des ministres responsables des régions voisines et de participer au suivi de la mise en œuvre de la Stratégie, avec le soutien de la CAR.

**Schéma 2 : La dynamique de la Stratégie**



Source : MAMROT, 2011 : 70

## ANNEXE C

### **Mécanismes de consultation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme**

#### **Schéma d'aménagement et de développement**

Le processus de consultation publique entourant la modification ou la révision d'un SAD se résume aux pratiques suivantes :

Dans le cas d'une modification, la consultation publique porte sur le projet de règlement. Dans le cas de la révision elle porte sur le second projet de règlement.

Le conseil d'une MRC adopte, en même temps que tout projet de règlement modifiant le schéma, un document qui indique la nature des modifications qu'une municipalité devra apporter, advenant la modification du schéma, à son plan et à ses règlements d'urbanisme. Une copie de ce document est signifiée au ministre et transmise notamment à chaque municipalité. Il en est de même après l'entrée en vigueur du règlement modifiant le schéma. Le conseil peut toutefois adopter ce document par un renvoi à celui qui a été adopté à la suite du projet modifiant le schéma.

Au moins une assemblée publique doit être tenue sur le territoire de la MRC et sur le territoire de toute municipalité dont le représentant au conseil de la MRC fait la demande. Dans le cas de la révision du schéma, la population de la municipalité sur le territoire de laquelle est tenue l'assemblée ou, selon le cas, le total des populations des municipalités sur le territoire desquelles sont tenues les assemblées doit représenter au moins les deux tiers de la population de la MRC.

L'assemblée est dirigée par une commission et présidée par le préfet ou un autre membre de la commission désigné par celui-ci. Au cours d'une assemblée publique, la commission explique le projet et, le cas échéant, ses effets sur les plans et les règlements des municipalités concernées. Elle entend les personnes et organismes qui désirent s'exprimer.

Publication d'un avis, au plus tard le 15<sup>e</sup> jour qui précède la tenue de l'assemblée publique (le 30<sup>e</sup> jour dans le cas d'une révision du schéma), dans un journal diffusé sur le territoire de la MRC, qui indique la date, l'heure, le lieu et l'objet de l'assemblée. L'avis est également affiché au bureau de chaque municipalité de la MRC.

Possibilité de consulter, au bureau de chaque municipalité, le projet de règlement ainsi que tout document qui indique la nature des modifications qu'une municipalité devra apporter, advenant la modification du schéma, à son plan et ses règlements d'urbanisme.

Publication d'un résumé de ces documents décrivant les principaux effets de la modification proposée sur le territoire de chaque municipalité concernée par la modification. Ce résumé peut, au choix du conseil de la MRC, être transmis par courrier ou autrement distribué à chaque adresse du territoire de celle-ci, avant la tenue de l'assemblée. Dans ce cas, le résumé est accompagné d'un avis indiquant la date, l'heure, le lieu et l'objet de toute assemblée prévue et mentionnant qu'une copie du projet peut être consultée au bureau de chaque municipalité dont le territoire est compris dans celui de la MRC.

Après la période de consultation, le conseil de la MRC adopte, selon le cas, un règlement modifiant le schéma ou édictant un schéma révisé, avec ou sans changement.

Source : MAMROT, 2012a

## ANNEXE D

---

### ENTREVUES EN PROFONDEUR AVEC LES ACTEURS CONCERNÉS PAR LES SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT (SAD)

#### GUIDE D'ENTREVUE

*Version finale : 21 février 2012*

---

#### 1.0. PRÉSENTATION ET INTRODUCTION :

5 minutes

Étudiante à la maîtrise en géographie à l'UQAM et détentrice d'un baccalauréat en urbanisme, je réalise un projet de recherche dans le cadre de mon mémoire sur la planification régionale au Québec. Afin de bien comprendre les raisons pour lesquelles la majorité des MRC du Québec présentent des délais considérables dans la révision de leurs schémas d'aménagement, il m'importe d'interroger, par le biais d'entrevues, des personnes concernées par la production des schémas régionaux. Dans le cadre de cette recherche, je vais rencontrer différents responsables du domaine de l'aménagement ou de la sphère politique impliqués dans le processus de production du schéma d'aménagement régional.

- L'entrevue devrait durer approximativement 90 minutes.
- Il n'y a pas de bonne ou de mauvaise réponse.
- En tout temps, n'hésitez pas à m'arrêter si vous avez des questions.
- Je devrai faire un compte-rendu et une analyse détaillés des commentaires que je vais recueillir. Afin de faciliter mon travail, l'entrevue sera enregistrée.
- Tout le contenu de l'entrevue restera confidentiel. En aucun temps, sous aucune considération, ni le nom des personnes, ni celui des MRC ne seront mentionnés.

**2.0. ÉVALUATION DU LIEN ENTRE LE CONTENU DU SCHÉMA ET LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DANS LA RÉGION** **30 minutes**

**2.1. Quels sont les projets majeurs qui ont été réalisés dans votre région et quel lien ont-ils avec le schéma d'aménagement ?**

- *Sonder si le schéma joue un rôle de catalyseur pour l'émergence de projets de développement.*
- *Sonder si le schéma va au-delà de son aspect réglementaire.*

**2.2. Quelle est votre perception du budget temps et ressources de la MRC (humaine, économique, etc.) dédié au schéma d'aménagement (corrections, amendements, révision, concertation, consultation, etc.) ?**

- *Sonder ce qui fait varier ce « budget ». Est-ce constant où est-ce par période ?*
- *Sonder le poids que représente la reddition de compte dans les activités de la MRC reliées à l'aménagement du territoire.*

**2.3. En fonction de votre expérience, de vos pratiques et considérant que le territoire présente des opportunités à saisir ponctuellement et rapidement, est-ce le schéma qui généralement s'adapte aux projets de développement ou plutôt les projets qui s'adaptent au contenu du schéma ?**

- *Sonder s'il est arrivé que le contenu du schéma en vigueur se soit révélé un obstacle à un projet de développement bénéfique pour la région? Si oui, quel est ce projet et comment la situation a-t-elle été gérée ?*

**2.4. Considérant le nombre d'amendements au schéma en vigueur, quelle est, selon vous, la proportion des amendements effectués afin de (1) satisfaire les exigences gouvernementales, (2) satisfaire les exigences d'un projet, et de (3) mieux refléter les caractéristiques et les intérêts de la région.**

- *Sonder si d'autres raisons motivent l'amendement du schéma.*



### 3.0 ÉVALUATION DE L'ADÉQUATION ENTRE LE SCHÉMA ET L'INTÉRÊT RÉGIONAL 20 minutes

**3.1** Considérant l'histoire de la révision du schéma de votre MRC, comment évaluez-vous la pertinence des avis gouvernementaux réclamant la modification de contenu du schéma aux fins d'approbation ou de conformité ?

Les prescriptions du gouvernement sont-elles généralement au service de l'intérêt régional ?

- *Sonder la perception de la cohérence de l'ensemble des discours tenus par le gouvernement et ses politiques au sujet du développement régional, notamment celui sur l'occupation dynamique des territoires.*

**3.2** En fonction de votre expérience du contexte politique dans votre MRC, croyez-vous que le fait que les élus soient d'abord et avant tout redevables à une population locale représente un obstacle à la concertation entre les différents acteurs politiques et au dégagement de l'intérêt régional ?

- *Sonder la capacité de concertation lorsque les enjeux sont hautement économiques.*
- *Sonder la perception d'une préfecture élue au suffrage universelle versus nommée.*

### 4.0 ÉVALUATION DE L'IMPACT DES RAPPORTS DE FORCE DANS LA CAPACITÉ DES MRC À MENER À BIEN L'EXERCICE DE PLANIFICATION RÉGIONALE 35 minutes

**4.1.A** Votre MRC présente un long délai dans le processus de révision de son schéma de 2<sup>e</sup> génération. Quelles sont, selon vous, les principales causes de ces délais ?

**4.1.B** Votre MRC présente un court délai dans le processus de révision de son schéma de 2<sup>e</sup> génération. Quelles sont, selon vous, les principales causes de ce succès ?

- *Sonder l'incidence du facteur conflictuel à différentes échelles (régionale et provinciale)*

- *Sonder l'incidence des ressources disponibles vis-à-vis la taille des responsabilités.*

**4.2 Décrieriez-vous votre relation avec les ministères comme une collaboration ou une confrontation ?**

**Si cette relation s'inscrit dans un rapport de confrontation, êtes-vous en mesure d'exercer un certain pouvoir ?**

- *Sonder la perception des MRC du MAMROT et autres ministères en tant que guide, partenaire, autorité cadre, autorité excessive.*
- *Sonder la perception de la décentralisation du pouvoir qu'effectue le provincial à l'égard du palier régional.*

**4.3 Considérez-vous, depuis les dernières années, que le MAMROT a effectué des changements dans sa pratique et son encadrement auprès des MRC ?**

- *Sonder le degré de satisfaction en regard des changements apportés, particulièrement concernant la déconcentration des interlocuteurs régionaux.*
- *Sonder si la MRC a subi des pressions afin d'accélérer la révision en cours ou amorcer l'épisode de révision du 2<sup>e</sup> schéma.*

**4.4 Quelle est, selon vous, l'incidence du rapport de force entre les différentes municipalités sur le contenu du schéma régional ?**

- *Sonder si, via le schéma, les municipalités vont réellement s'imposer des contraintes ou si l'essentiel du contenu normatif du schéma correspond d'ores et déjà à l'essentiel du contenu réglementaire en vigueur dans les différentes municipalités.*

**5. SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION**

**5 minutes**

**5.1 Dans l'optique d'un développement optimal et cohérent des régions et du Québec, qu'est-ce qui, de la situation actuelle concernant la planification régionale et les schémas d'aménagement, devrait être modifié prioritairement?  
Comment le modifieriez-vous?**

**Merci de votre participation !**

## ANNEXE E

### **Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine d'aménagement et de développement.**

#### **Les orientations et les attentes gouvernementales**

##### **Orientation :**

**10.** Dans une optique de complémentarité des planifications métropolitaine et péri-métropolitaine, consolider le développement dans le principal pôle de services et d'équipements localisé sur le territoire de chacune des MRC péri-métropolitaines<sup>15</sup>.

##### **Attentes :**

**10.1** Consolider et réutiliser le tissu urbain existant en favorisant :

- l'optimisation des infrastructures et des équipements collectifs existants, principalement en termes d'alimentation en eau et en matière de transport en commun;
- le redéveloppement et la requalification des terrains;
- l'augmentation de la densité et de l'intensité de l'occupation du sol en fonction des caractéristiques du milieu.

**10.2** Orienter le développement urbain à l'intérieur des périmètres d'urbanisation en accordant la priorité à celui du principal pôle de services et d'équipements des MRC concernées.

**10.3** À l'intérieur des aires d'affectation inscrites au schéma comprises dans le

---

<sup>15</sup> Il reviendra aux MRC visées de déterminer le pôle de services et d'équipements qu'elles entendent privilégier et consolider. Le gouvernement s'attend à ce que les pôles de services retenus soient centraux dans le territoire de la MRC, concentrent une population de forte taille par rapport à l'ensemble de la MRC et regroupent déjà des équipements et des services régionaux existants à compter de l'entrée en vigueur du présent document d'orientations et d'attentes.

principal pôle de services et d'équipements des MRC concernées, prévoir des mesures d'urbanisation qui assurent l'utilisation durable et continue du sol et la diversité des usages.

**10.4** À l'extérieur du territoire du principal pôle de services et d'équipements des MRC concernées, orienter en priorité le développement urbain et consolider le tissu urbain existant dans les secteurs desservis en infrastructures d'alimentation en eau potable et par les réseaux de transport en commun.

Source: MAMROT, 2011a: 32-33







## BIBLIOGRAPHIE

- Allie, Louis. 2009. « L'émergence des Pactes Ruraux au Québec : une politique innovatrice de développement territorialisé et d'aménagement des campagnes ? ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, no 1 (janvier), p. 31-52.
- Association des CLD. 2010. *La gouvernance : guide des bonnes pratiques en matière de développement local*. En ligne.  
<[http://www.acldq.qc.ca/\\_datastore/files/files/etudes-memoires/Guide-Gouvernance.pdf](http://www.acldq.qc.ca/_datastore/files/files/etudes-memoires/Guide-Gouvernance.pdf)>. Consulté le 7 mai 2012.
- Balandier, Georges. 1985. *Le Détour : Pouvoir et modernité*. Coll. « Espace du politique ». Paris : Fayard, 266 p.
- Barreau du Québec. 2009. *Position sur l'Avant-projet de loi de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*. En ligne.  
<[www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2011/20110513-urbanisme.pdf](http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2011/20110513-urbanisme.pdf)>. Consulté le 29 juillet 2012.
- Barreau du Québec. 2011. *Position sur le Projet de loi 58*. En ligne.  
<[www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2009/20091118-pl-58.pdf](http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2009/20091118-pl-58.pdf)>. Consulté le 29 juillet 2012.
- Barreau du Québec. 2012. *Bilan de l'État de droit au Québec : Rapport du Barreau du Québec, Janvier 2012*. En ligne.  
<<http://www.barreau.qc.ca/export/sites/newsite/pdf/publications/2012-bilan-etat-droit.pdf>>. Consulté le 7 mai 2012.
- Bezes, Philippe. 2005. « Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du New Public Management ». *Informations sociales*, no 126, p. 26-37.
- Bezes, Philippe. 2005a. « Le modèle de « l'État-Stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française ». *Sociologie du travail*, no 4, p. 431-450.
- Boisvert, Maurice. 2012. *Regard sur la structure de l'État, la fonction des acteurs et les relations qui en découlent*. Congrès de l'association des Aménagistes régionaux du Québec, Québec, 25 avril 2012.

- Bourgon, Jocelyne. 2007. « Un gouvernement flexible, responsable et respecté. Vers une « nouvelle » théorie de l'administration publique ». *Revue internationale des Sciences administratives*, vol. 73, no 1, p. 7-28.
- Brint, Steven G. 1996. *In an Age of Experts: The Changing Role of Professional in Politics and Public Life*. Princeton : Princeton University Press, 2<sup>e</sup> éd. 288 p.
- Brodhag, Christian, Florent Breuil, Natacha Gondran et François Ossama. 2004. *Dictionnaire du développement durable*. Paris : Afnor, 296 p.
- Brunsson, Nils. 1989. *The Organisation of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organisations*. Chichester : John Wiley & Sons, 250 p.
- Calafat, Guillaume. 2010. « Expertises et compétences : Procédures, contextes et situation de légitimation ». *Hypothèses*, 2010/1, Travaux de l'École doctorale d'Histoire, Publications de la Sorbonne, p. 95-107.
- Centre de mise en valeur des opérations dignité (COD). 2012. *Les Opérations Dignité en bref*. En ligne. <<http://operationdignite.com/Les-Operations-Dignite-en-bref.html>>. Consulté le 29 mai 2012.
- Châteaureynaud, Philippe. 2003. *Dictionnaire de l'urbanisme : 800 mots actes et procédures*. Paris : Le Moniteur, 899 p.
- Chevalier, Jacques. 2011. « La place de l'administration dans la production des normes ». *Droit et société*, no 79, p. 623-636.
- Claval, Paul. 1978. *Espace et pouvoir*. Paris : Presses universitaires de France, 257 p.
- Clement, François et To Tjoelker. 1992. *Gestion stratégique des territoires (méthodologie)*. Coll. «Logiques sociales». Paris : L'Harmattan, 191 p.
- Clerc, Denis. 2003. « Ivan Illich et la critique de la société industrielle ». *Alternatives Économiques*, no 210, p. 79-81.
- Côté, Louis. 2011. « Les modèles de gouvernance ». In *Secrets d'États : Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, sous la dir. de Nelson Michaud, p. 41-59. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Courcier, Sabine. 2005. « Vers une définition du projet urbain, la planification du Vieux-Port de Montréal ». *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 14, p. 57-80.

- Crousse, Bernard, Jean-Louis Quermonne et Luc Rouban. 1986. *Science politique et politique de la science*. Coll. « Politique comparée ». Paris : Economica, 194 p.
- Crozier, Michel. 1995. *La société bloquée*. Paris : Éditions du Seuil, 222 p.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington et Joji Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press, 212 p.
- Dahl, Robert A. 1957. « The concept of power ». *Behavioral Science*, vol. 20, p. 210-215.
- D'Aquino, Patrick. 2002. « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante ». *L'espace géographique*, tome 31, p. 3-22.
- Delorme, Pierre. 1986. *L'ordre urbain, administration publique de l'espace urbain au Québec*. Coll. « Université du Québec à Hull ». Hull : Asticou, 220 p.
- Delorme, Pierre. 1989. « Décentralisation municipale et pouvoir technocratique ». In *L'administration publique québécoise : Évolutions sectorielles 1960-1985*, sous la dir. d'Yves Bélanger, p. 201-223. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Delorme, Pierre. 2009. « Une île, une ville. Réunification ratée et complexification administrative ». In *Montréal aujourd'hui et demain*, p. 15-40. Montréal : Liber.
- Deschamps, Romaine. 1997. Dictionnaire multilingue de l'aménagement du territoire et du développement local. Paris : Maison du dictionnaire, 695 p.
- Di Méo, Guy. 2003. « Territorialité ». In *Dictionnaire de la géographie*, sous la dir. de Jacques Lévy et Michel Lussault, p. 919. Paris : Belin.
- Di Méo, Guy. 1996. *Les territoires du quotidien*. Coll. « Géographie sociale » Paris : L'Harmattan, 207 p.
- Dion, Stéphane. 1992. « La bureaucratie ». In *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, sous la dir. de James Ian Gow, p. 166-192. Chicoutimi : Gaétan Morin.
- Dion, Stéphane. 1992a. « La technocratie ». In *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, sous la dir. de James Ian Gow, p. 194-218. Chicoutimi : Gaétan Morin.

- Divay, Gérard, Jacques Godbout (collab.), Jean-Pierre Collin et Gérald Fortin. 1979. *La décentralisation en pratique : quelques expériences montréalaises, 1970-1977*. Montréal : INRS-Urbanisation, 363 p.
- Druet, Pierre-Philippe, Peter Kemp et Georges Thill. 1980. « Le rôle social de l'expert et de l'expertise ». *Esprit*, no 10, p. 56-67.
- Duran, Patrice. 1999. *Penser l'action publique*. Paris : L.G.D.J., 212 p.
- Duran, Patrice. 2001. « Action publique, action politique ». *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, sous la dir. de Jean-Philippe Leresche, p. 369-389. Paris : P  done.
- Encinas de Munagorri, Rafael. 2002. « Quel statut pour l'expert ? ». *Revue Française d'administration publique*, n   103, p. 379-389.
- Epstein, Renaud. 2007. « Vers une révolution bureaucratique : Entretien avec Patrick Le Galès ». *Mouvements*, no 52, p. 115-131.
- Ferrier, Jean-Paul. 2003. « Territoire ». In *Dictionnaire de la géographie*, sous la dir. de Jacques Lévy et Michel Lussault, p. 912-917. Paris : Belin.
- Filloux, Jean-Claude. 1992. « Note critique : Michel Foucault et l'  ducation ». *Revue française de pédagogie*, vol. 99 (mai-juin), p. 115-120.
- Fischer, Frank. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*. London : Sage, 387 p.
- Fortin, Gérald et Louise Chabot Robitaille. 1968. *Perspectives théoriques et étude de quatre C.E.R.* Québec : Conseil d'orientation économique du Québec, 82 p.
- Foucault, Michel. 1976. *Histoire de la sexualité* vol. 1 : *La volonté de savoir*. Paris : Gallimard, 224 p.
- Freitag, Michel. 1994. « La métamorphose. Genèse et développement d'une société postmoderne en Amérique ». *Société*, no 12/13 (Hiver), p. 1-137.
- Frémont, Armand. 1976. *La région, espace vécu*. Paris : Presses universitaires de France, 223 p.
- Friedberg, Erdard. 1993. *Le Pouvoir et la règle*. Paris :   ditions du Seuil, 404 p.

- Dorier-Apprill, Élisabeth, Phillipe Gervais-Lambony, Françoise Navez-Bouchanine et François Moriconi-Ebrard. 2001. *Vocabulaire de la ville : notions et références*. Paris : Édition du Temps, 192 p.
- Grand'Maison, Jacques. 1975. *Des milieux de travail à réinventer*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 254 p.
- Grand'Maison, Jacques. 1975a. *Le privé et le public*. 2 volumes Coll. « La cité de l'homme ». Ottawa : Leméac, 515 p.
- Grand'Maison, Jacques. 1975b. *Une tentative d'autogestion*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 228 p.
- Guay, Pierre-Yves. 1987. Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères. Mont-Royal : Modulo, 178 p.
- Guay, Pierre-Yves. 2005. « La dérive technocratique de l'urbanisme québécois ». In *La ville autrement*, sous la dir. de Pierre Delorme, p. 211-243. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Goffman, Erving. 1968. *Asiles : Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*. Coll. « Le sens commun ». Paris : Éditions de Minuit, 452 p.
- Gouldner, Alvin W. 1954. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York : The Free Press, 282 p.
- Guigueno, Vincent. 2003. « Dossier L'aménagement du territoire en action ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, no 79, p. 37-41.
- Habermas, Jürgen. 1971. *Toward a Rationality Society: Student Protest, Science, and Politics*. Boston : Beacon, 144 p.
- Hamel, Pierre. 2005. « La métropole contemporaine et ses controverses ». *Cahier de géographie du Québec*, Vol. 49, no 138, p. 393-408. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/012564ar>>. Consulté le 30 mars 2012.
- Hogue, Jean-Pierre, Denis Lévesque et Estelle M. Morin. 1988. *Groupe, pouvoir et communication*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 256 p.
- Holec, Nathalie et Geneviève Brunet-Jolivald. 2000. *De la gouvernance des économies à celle des territoires : Note de synthèse*. Centre de documentation de l'urbanisme (CDU). 13 p.



- Ingallina, Patrizia. 2008. *Le projet urbain*. Coll. « *Que sais-je ?* », no 3585. 3<sup>e</sup> éd. Paris : Presses universitaires de France, 127 p.
- Kaspar, Jean. 2010. « Radicalisation des conflits sociaux ». *Projet*, no 315, p. 17-25.
- Kernaghan, Kenneth. 2002. « East Block Westminster: Conventions, Values and Public Service ». In *The handbook of Canadian Public Administration*, sous la dir. de Christopher J. Dunn, p. 104-119. Don Mills: Oxford University Press.
- Klein, Juan-Luis. 2012. « Le leadership partagé : une condition pour le développement local ». sous la dir. de Miriam Fahmy, *L'État du Québec 2012*, Montréal : Boréal, p. 84-91
- Kleinschmager, Richard. 2006. « Acteur ». *Dictionnaire La ville et l'urbain*, sous la dir. de Denise Pumain, Thierry Paquot et Richard Kleinschmager, p. 2. Paris : Anthropos.
- Kleinschmager, Richard. 2006a. « Aménagement du territoire ». *Dictionnaire La ville et l'urbain*, sous la dir. de Denise Pumain, Thierry Paquot et Richard Kleinschmager, p. 14-15. Paris : Anthropos.
- Lacoste, Yves. 2003. *De la géopolitique aux paysages : Dictionnaire de la géographie*. Paris : Armand Colin, 414 p.
- Lacoste, Yves. 1976. *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. Coll. « Petite coll. Maspero », no. 165 . Paris : F. Maspero, 187 p.
- Lavacherie, Gregory. 2001. « Culture & territoires de projets : Un intérêt communautaire à co-inventer ». Mémoire. Université Lumière Lyon II. 76 p.
- Lefebvre, Henri. 1967. *Position contre les technocrates*. Paris : Gonthier, 240 p.
- Lefebvre, Henri. 1968. *Le droit à la ville*. Paris : Anthropos, 166 p.
- Lefebvre, Henri. 1970. *Du rural à l'urbain*. Paris : F. Maspero, 285p.
- Lefebvre, Henri. 1970a. *La révolution urbaine*. Paris : Gallimard, 248 p.
- Lefebvre, Henri. 1971. *Vers le cybernanthrope*. Paris : Denöel/Gonthier, 213 p.
- Lefebvre, Henri. 1974. *La production de l'espace*. Paris : Anthropos, 485 p.

- Lefèvre, Patrick. 2002. « Théories et stratégies du management ». *Les Cahiers de l'Actif*, no 314-317 (juillet-octobre), p. 27-38.
- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de sciences politiques*, vol. 45, no 1, p. 57-95.
- Le Galès, Patrick. 2003. « Gouvernance ». In *Dictionnaire de la géographie*, sous la dir. de Jacques Lévy et Michel Lussault, p. 418-422. Paris : Belin.
- Leloup, Fabienne, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur. 2005. « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? ». *Géographie, économie, société*, vol. 7, p. 321-332.
- Lévy, Jacques. 2003. « Territoire ». *Dictionnaire de la géographie*, sous la dir. de Jacques Lévy et Michel Lussault, p. 907-910. Paris : Belin.
- Lévy, Jacques. 1994. *L'espace légitime : Sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 442 p.
- Lieberherr, Françoise. 1977. « Du monologue technocratique aux initiatives locales : transformations des régions de montagne en Suisse ». *Économie rurale*, vol. 117, no 117, p. 61-72. In *Persée Revues Scientifique*. En ligne.  
<[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru\\_0013-0559\\_1977\\_num\\_117\\_1\\_2472](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_1977_num_117_1_2472)>. Consulté le 19 avril 2011.
- Liepitz, Alain. 2001. « Aménagement du territoire et développement endogène : rapport au Conseil d'Analyse Économique ». *Conseil d'analyse économique* no 31. La documentation française, Paris. En ligne.  
<<http://lipietz.net/spip.php?article356>>. Consulté le 19 avril 2011.
- Lima, Léa. 2009. « Les frontières de l'expertise ». *Cahiers internationaux de sociologie*, no 126, p. 149-155.
- Lussault, Michel. 2003. « Acteur ». In *Dictionnaire de la géographie*, sous la dir. de Jacques Lévy et Michel Lussault, p. 39-42. Paris : Belin.
- Melot, Romain. 2009. « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique ». *L'année sociologique*, vol. 59, p. 177-199.
- Merlin, Pierre et Françoise Choay. 1988. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris : Presses universitaires de France, 723 p.

Merton, Robert K. 1997. *Éléments de théorie et de méthode sociologique*. Paris : Armand Colin, 384 p.

Ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR). 2006. « Politique nationale de la ruralité 2007-2014 ». En ligne. 68 p.  
<[http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/developpement\\_regional/ruralite/politique\\_nationale\\_ruralite\\_ruralite\\_politique.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/developpement_regional/ruralite/politique_nationale_ruralite_ruralite_politique.pdf)>. Consulté le 15 avril 2012.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation des territoires (MAMROT). 2011. « Stratégies pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016. Nos territoires : y habiter et en vivre ! » En ligne. 70 p.  
<[http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/occupation\\_territoire/strategie\\_occupation.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/occupation_territoire/strategie_occupation.pdf)>. Consulté le 15 avril 2012.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation des territoires (MAMROT). 2011a. « ANNEXE A. Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal en vue de l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement ». En ligne. 34 p.  
<[http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement\\_territoire/orientations\\_gouvernementales/addenda\\_CMM.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/addenda_CMM.pdf)>. Consulté le 15 avril 2012.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation des territoires (MAMROT). 2011b, 27 mai. *Aménagement du territoire : Orientations gouvernementales : Présentation*. En ligne.  
<<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/orientations-gouvernementales/presentation/>>. Consulté le 29 avril 2012.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation des territoires (MAMROT). 2012. « État de la situation détaillé » In *Révision des schémas d'aménagement et de développement*. En ligne.  
<<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/revision-des-schemas/>>. Consulté le 16 avril 2012.

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation des territoires (MAMROT). 2012a. « Acteurs et processus : Mécanismes de consultation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ». In *Guide La prise de décision en urbanisme*. En ligne.  
<<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/mecanismes-de-consultation-publique-en-matiere-damenagement-du-territoire-et-durbanisme/>>. Consulté le 18 juillet 2012

- Montagne, Sabine. 2003 « Les métamorphoses du Trust : les fonds de pension américains entre protection et spéculation ». Thèse de doctorat de Sciences économiques, Université Paris X-Nanterre. 948 p.
- Morand, Charles-Albert. 1999. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Coll. « Droit et société ». Paris : L.G.D.J., 224 p.
- Ozouf-Marignier, Marie-Vic. 2009. « Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques ». In *Territoires, territorialité, territorialisation : Controverse et perspectives*, sous la dir. de Martin Vanier, p. 31-36. Coll. « Espace et territoires ». Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Paquot, Thierry. 2007. *Petit manifeste pour une écologie existentielle*. Paris : Bourin Éditeur, 119 p.
- Paquot, Thierry. 2006. « Concertation » In *Dictionnaire La ville et l'urbain*, sous la dir. de Denise Pumain, Thierry Paquot et Richard Kleinschmager, p.70. Paris : Anthropos-Economica.
- Pecqueur, Bernard. 2009. « De l'exténuation à la sublimation : itinéraire d'une notion et de ses déclinaisons ». *Territoires, territorialité, territorialisation : Controverse et perspectives*, sous la dir. de Martin Vanier, p. 205-209. Coll. « Espace et territoires ». Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Plassard, François. 2000. « L'espace produit ». En ligne. <[http://site-plassard.pagesperso-orange.fr/esp\\_chapitre2.pdf](http://site-plassard.pagesperso-orange.fr/esp_chapitre2.pdf)>. Consulté le 14 avril 2012.
- Pollitt, Christopher. 1995. « Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique ». In *Les nouveaux défis de la gouvernance*, sous la dir. de Guy B. Peters et Donald J. Savoie, p. 179-211. Ottawa : Centre canadien de gestion et Québec : les Presses de l'Université Laval.
- Premat, Christophe. 2002. « L'analyse du phénomène bureaucratique chez Castoriadis ». *Tracés. Revue de Sciences humaines*. En ligne. <<http://traces.revues.org/4131>>. Consulté le 16 février 2012.
- Premat, Christophe. 2008. « Sociologie des organisations : Entretien avec Michel Crozier ». *Sens [Public], Revue électronique internationale*. En ligne. <<http://www.sens-public.org/spip.php?article509>>. Consulté le 14 avril 2012.
- Québec. 1979. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Québec, Éditeur officiel du Québec, L.R.Q., chapitre A-19.1

- Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation des territoires (MAMROT). 2010. *L'organisation municipale et régionale au Québec en 2010*. En ligne. 16 p. <<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2007465>>. Consulté le 12 avril 2012.
- Québec. 2011. *Projet de loi n° 47 : Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*. Québec, Éditeur officiel du Québec, 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session.
- Québec. 2011a. *Projet de loi n° 37 : Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. Québec, Éditeur officiel du Québec, 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session.
- Québec. 2011b. *Projet de loi n° 499 : Loi sur l'occupation dynamique des territoires et la décentralisation*. Québec, Éditeur officiel du Québec, 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session.
- Quéva, Christophe et Guillaume Vergnaud. 2009. « Du territoire à l'« intermédiation » : essai de réflexions croisées sur les constructions territoriales locales en Allemagne, en France et en Espagne ». In *Territoires, territorialité, territorialisation : Controverse et perspectives*, sous la dir. de Martin Vanier, p. 141-150. Coll. « Espace et territoires ». Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Rabinovich, Adriana et Françoise Navez-Bouchanine. 2005. *Projet urbain : entre innovation et tradition dans l'action urbaine*. Communication présentée lors du Colloque Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance. Lausanne. UNIL. 21-23 septembre.
- Raynal, Serge. 2009. « Gouvernance et pouvoir ». *La revue des sciences de la gestion*, no.239-240, p. 37-48.
- Rouleau, Linda. 2007. *Théories des organisations – Revue et augmentée : Approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 290 p.
- Saffache, Pascal. 2002. *Dictionnaire simplifié de l'aménagement*. Petit-Bourg : Ibis Rouge, 138 p.
- Selznick, Philip. 1949. *TVA and the Grass Roots: A study in the Sociology of Formal Organisation*. Berkeley : University of California Press, 288 p.
- Simard, Jean-Jacques. 1979. « La longue marche des technocrates », in *Les Classiques des sciences sociales UQAC*. En ligne. <<http://classiques.uqac.ca/>>



contemporains/simard\_jean\_jacques/longue\_marche\_livre/longue\_marche\_technocrates.pdf>. Consulté en ligne le 19 avril 2011.

Simoulin, Vincent. 2007. « La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles ». In *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, sous la dir. de Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Weisbein Julien, p.15-32. Coll. « Droit et société ». Paris : L.G.D.J.

Simoulin, Vincent. 2007a. « Droit et sociologie des organisations, frontières organisationnelles et disciplinaires ». *Droit et Société*, no 67, p. 569-575.

Simoulin, Vincent. 2003. « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmelienne ». *Droits et société*, no 54, p. 307-328.

Solidarité rurale du Québec (SRQ). 2012. *Organisation*. En ligne. <<http://www.ruralite.qc.ca/fr/SRQ/Organisation>>. Consulté le 29 mai 2012.

Staszak, Jean-François. 2003. « Espace vécu ». In *Dictionnaire de la géographie*, sous la dir. de Jacques Lévy et Michel Lussault, p. 340-341. Paris : Belin.

Tessier, Roger et Yvan Tellier. 1991. *Pouvoirs et cultures organisationnels : Tome 4*. Coll. « Changement planifié et développement des organisations ». Québec : Presses de l'Université du Québec, 414 p.

UMR CNRS 5600 « Environnement, Ville, Société ». 2012. *Action/Territorialisation*. En ligne. <<http://sites.univ-lyon2.fr/iul/rezothemes.htm>>. Consulté le 13 avril 2012.

UMR PACTE. 2009. « Invitation aux premiers entretiens de la Cité des Territoires ». In *Territoires, territorialité, territorialisation : Controverse et perspectives*, sous la dir. de Martin Vanier, p. 11-15. Coll. « Espace et territoires ». Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Vérificateur général du Québec. 2009. *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*. Tome II. En ligne. <[http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2008-2009-T2/fr\\_index.aspx](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2008-2009-T2/fr_index.aspx)>. Consulté le 15 avril 2012.

Villeneuve, Paul, Catherine Trudelle, Mathieu Pelletier et Marius Thériault. 2009. « Les conflits urbains : une approche analytique ». *Environnement urbain/Urban Environment*, vol. 3, p. d-1-d-8.